

VI. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

*Dr. Miguel Alejandro López Olvera**

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda, uno de los temas más importantes en el estudio del derecho constitucional y administrativo es el relativo a la delimitación de las competencias de los poderes, órganos y dependencias del Estado.

Es un tema de la mayor trascendencia para nuestro país, pues, como explica Manuel González Oropeza, "la distribución de competencias actual no satisface las necesidades de la democracia en México".²⁶

La distribución de competencias en el Estado federal mexicano es el aspecto más fundamental de nuestra Constitución,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

²⁶ González Oropeza, Manuel, "La necesidad de un nuevo diseño constitucional de competencias gubernamentales", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados, T. I*, México, UNAM, 2006, p. 388.

pues implica no sólo la forma de gobierno republicana, sino que constituye el ejercicio de la soberanía, como facultad para legislar en las materias asignadas constitucionalmente a cada ámbito de gobierno.²⁷

En ese sentido, el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se comenta, es muy relevante e interesante, por un lado, porque implícitamente aborda un tema crucial, no sólo para la Ciudad de México, sino para todo nuestro planeta: la escasez de agua potable.

Hoy día, como todos sabemos, la cantidad y calidad del agua dulce de nuestro planeta se ven amenazadas como nunca antes. Los problemas a los que nos enfrentamos en la actualidad por falta de agua potable son muchos y no muy fáciles de solucionar.

Según la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua:

La escasez de agua es presentada a menudo como el problema más grave del siglo XXI. Sin embargo, el problema no es propiamente de escasez en términos de cantidad sino de calidad. Asistimos a las trágicas consecuencias de una de las crisis ecológicas más grave jamás conocidas por el ser humano: *la crisis ecológica de los ecosistemas acuáticos continentales.*

Por otro lado, es relevante el fallo, porque establece la delimitación de la competencia en materia de recarga

²⁷ *Ibidem*, p. 375.

del acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

A continuación, explicamos los hechos del caso.

2. LOS HECHOS

El 26 de marzo de 2004 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, la "Norma Ambiental del Distrito Federal NADF-003AGUA-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", en la cual se fijaban las condiciones y requisitos a que se sujetaría la recarga al acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual era de observancia en todo el territorio del Distrito Federal, a nivel público y privado.

Dicha norma, regulaba las actividades para la recarga por inyección directa de agua residual tratada al acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México, además, establecía las condiciones y requisitos, esto es, fijaba los lineamientos y parámetros, inclusive requisitos para la autorización de construcción y operación de proyectos para esa recarga (permisos).

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la norma ambiental impugnada, era "formalmente un acto administrativo, por provenir del órgano Ejecutivo local, [pero] lo cierto es que se trata de una norma general, como se advierte de su contenido".

Por tanto, sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

se concluye que la norma ambiental impugnada desde su aspecto material reviste las características de una norma general, ya que contiene normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y de observancia obligatoria que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó, esto es, se refiere a la recarga del acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México; se dirige a los organismos públicos y privados o cualquier persona física o moral que diseñe u opere sistemas de recarga artificial del acuífero referido, no a una persona o caso en concreto; su aplicación es permanente mientras no sea abrogada o derogada; y, además, debe ser observada en forma obligatoria por dichos órganos.²⁸

El Poder Ejecutivo Federal, por conducto del secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con fecha once de mayo de dos mil cuatro, demandó la invalidez de dicha norma, mediante la controversia constitucional 57/2004, por considerar que contravenía los artículos 27, párrafos quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal.

Así, entre los aspectos más relevantes del fallo, destacan los relativos a la escasez de agua potable no sólo en la Ciudad de México, sino en todo el planeta, y la delimitación de la competencia en esta materia, de las autoridades federales y locales.

Enseguida, explicamos ambos aspectos.

²⁸ Véase página 55 de la sentencia.

3. EL ASPECTO FÁCTICO: EL PROBLEMA DEL AGUA EN LA CIUDAD

a) Aspectos generales del agua

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el agua es la sustancia formada por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno, líquida, inodora, insípida, en pequeña cantidad incolora y verdosa y azulada en grandes masas. Es el componente más abundante de la superficie terrestre y más o menos puro, forma lluvia, las fuentes, los ríos y los mares; es parte constituyente de todos los organismos vivos y aparece en compuestos naturales.

El agua, en sus tres estados de agregación: vaporizada, líquida y sólida, representa un importante componente de la superficie de nuestro planeta, como se puede apreciar en el hecho de que los mares ocupan, de un total de quinientos diez millones, una superficie aproximada de trescientos sesenta y seis millones de kilómetros cuadrados, equivalente a más del sesenta y uno por ciento.²⁹

Un 70% de la superficie del planeta es agua: 97% es salada y se encuentra en los océanos; el 3% restante es agua dulce, 2% es hielo y menos del 1% está disponible para el consumo humano.³⁰

Ante la revelación de estas cifras, el 1% no parece una gran cantidad. Sin embargo, la revista *People & the Planet*

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002, p. 202.

³⁰ Agua. *La crisis del siglo XXI*, México, National Geographic, 2006, p. 58.

afirma: "Aun este 1%, si estuviera repartido uniformemente por todo el mundo y se usara racionalmente, bastaría para sostener al doble o al triple de la actual población mundial".³¹

El agua es fundamental para todo organismo, desde un elefante hasta el microbio, y nada puede reemplazarla.

Según cifras del Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI, de los 200,000 km³ de agua disponible para los ecosistemas y la población humana, sólo 42,780 km³ se consideran como agua renovable cada año, aunque esto puede variar entre 15% y 25% del total, dependiendo de los años.³²

La distribución del agua renovable es muy diferente entre las distintas regiones del planeta. El continente americano concentra la mayor disponibilidad de agua a nivel mundial (19,920 km³). Con algo más de 31.3% de la superficie terrestre y 13.7% de la población global, la región cuenta con casi 47% de la disponibilidad mundial total de recursos hídricos renovables.

En el continente americano, es en América Latina y el Caribe donde se concentra el mayor volumen de recursos hídricos, y particularmente en Sudamérica, gracias a sus importantes formaciones lacustres y ríos.

Así pues, no debemos dejarnos llevar por la aparente abundancia de agua que existe en algunas regiones afortunadas del mundo.

³¹ "La crisis del agua problema mundial", *lDespertadi*, México, 22 de agosto de 1997, p. 3.

³² *Agua para las Américas en el siglo XXI*, México, El Colegio de México-Comisión Nacional del Agua, 2003, p. 31.

b) Algunos problemas actuales en materia de agua

En la época actual, en los diarios, revistas, y en general, en los medios de comunicación se habla de la crisis del agua. En realidad, habría que preguntarse, en primer lugar, si el agua del planeta se está terminando.

Según los especialistas,

Sobre la Tierra, el agua parece retenida por la gravedad. Sin embargo, en la alta atmósfera, la radiación ultravioleta descompone la molécula de agua en hidrógeno y oxígeno. El hidrógeno, que es ligero, abandona la atmósfera terrestre, como también lo hace el helio. El oxígeno se queda en la atmósfera. Vemos así, pues, que hay una pequeña pérdida de agua, probablemente compensada por el flujo de agua juvenil que sale del manto, ya que el volumen de los océanos, a lo largo de millones de años, parece casi constante. Se ha calculado en tres metros la altura del agua así perdida desde la creación de la Tierra, cifra baja en comparación con los tres kilómetros que nos quedan.³³

Pero el desabasto de agua en muchas partes del mundo comienza a ser un asunto de vital importancia, y esto exige de estudios profundos tanto para evitar el desperdicio y la contaminación como para lograr un reparto racional y equitativo del vital líquido.

El uso no sostenible del agua, la mala gestión de este recurso, la contaminación y el rápido crecimiento demográfico, causas de la insuficiencia de agua en el mundo, provocan

³³ Marsily, Ghislain de, *El agua*, México, Siglo XXI editores, 2003, p. 19

también la carestía alimentaria y el incremento de tensiones y enfrentamientos armados en los países afectados. Es decir, la insuficiencia de agua se está revelando como uno de los motores de los conflictos bélicos en el siglo XXI.

En el orbe grupos sociales y algunos Estados han protagonizado ya unos 1,800 conflictos por el uso compartido de agua dulce.

Afirman los especialistas que una de las expresiones de la pobreza es la falta de acceso a servicios básicos relacionados con los recursos hídricos, en particular agua potable y saneamiento.

En el mundo hay aproximadamente 1,500 millones de seres humanos sin fácil acceso al agua y se calcula que en 30 años esta situación afectará a 3,000 millones.

Según el especialista en Geopolítica de la UNAM, Miguel García Reyes, 10 millones de mexicanos sufren ya de estrés hídrico, categoría que se aplica cuando el suministro anual *per cápita* desciende a menos de 1,700 metros cúbicos.³⁴

De continuar dicha tendencia, para 2020 África ya no tendrá líquido potable; lo mismo pasará en Asia, para 2025, y en América Latina y El Caribe, incluido México, sufriremos una severa escasez en 2040. En 2030 más de 2,800 millones de habitantes de 48 naciones sufrirán estrés hídrico.³⁵

³⁴ *Gaceta UNAM*, México, UNAM, 27 de marzo de 2006, número 3,884, p. 8.

³⁵ *Idem*.

La Ciudad de México, por ejemplo, tiene que recibir el agua por cañerías desde más de 125 kilómetros de distancia y bombearla por encima de un macizo montañoso que se eleva a 1,200 metros sobre el nivel de la ciudad.

Según la página electrónica de la BBCMundo

La Ciudad de México se está hundiendo debido a la cantidad de agua extraída de debajo de sus cimientos. Una de las ciudades más grandes y pobladas del mundo, México, D.F. fue una fértil tierra de lagos. Sin embargo, en los últimos 500 años, los lagos han sido drenados y los bosques de los alrededores han sido talados. Mientras la ciudad crecía, el problema del agua se magnificaba. Debido a la falta de un sistema de drenaje adecuado, hoy el agua de lluvia se mezcla con residuos y se la utiliza para la irrigación. La ciudad afronta ahora un serio riesgo de quedarse sin agua potable. Se estima que un 40% del agua de la ciudad se perderá por las filtraciones en los alcantarillados construidos a principios de siglo.³⁶

Actualmente, el Distrito Federal tiene un déficit en aguas subterráneas de 969, 556, 526 millones de litros cúbicos del vital líquido.

Otro problema es que gran parte de las lluvias torrenciales, además de ocasionar inundaciones, el agua se dirige más velozmente hacia el mar.

Los problemas antes descritos provocan perjuicios para la salud muy importantes. No es que las personas mueran de

³⁶ Véase <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/agua/default.stm>

sed, sino que la poca calidad del agua que usan para beber y cocinar las enferma.³⁷

La superación de la pobreza y el abatimiento de rezagos históricos en América Latina y el Caribe constituirán en los próximos lustros otro factor que incrementará la demanda de agua, junto con el crecimiento demográfico y económico.³⁸

c) La situación del agua en la Ciudad de México³⁹

La Cuenca del Valle de México se localiza en la parte central del Cinturón Volcánico Transmexicano y tiene un área aproximada de 9,000 kilómetros cuadrados. El valle, situado a una altitud cercana a los 2,400 metros sobre el nivel del mar, es el más alto de la región y se encuentra rodeado por montañas que alcanzan elevaciones superiores a los 5,000 metros. La temperatura promedio anual es de 15 grados centígrados. La mayor parte de los 700 milímetros de agua de lluvia que caen anualmente en la región se concentra en unas cuantas tormentas intensas, las cuales se presentan por lo regular de junio a septiembre; durante el resto del año las precipitaciones pluviales suelen ser escasas o nulas.

Históricamente, el principal acuífero abastecedor de agua estuvo sujeto a la presión artesiana, de manera que todos los pozos del fondo del valle llevaban el agua a la superficie

³⁷ Según Elizabeth Dowdeswell, alrededor del 80% de todas las enfermedades y más de una tercera parte de todas las muertes en los países en desarrollo son causadas por aguas contaminadas. Véase Revista *!Despertad!*, México, 22 de junio de 2001, p. 5.

³⁸ *Agua para las Américas en el siglo XXI*, op. cit. (nota 32), p. 31.

³⁹ Véase *El suministro de agua de la Ciudad de México*, Washington, National Research Council-Academia de la Investigación Científica-Academia Nacional de Ingeniería y National Academy Press, 1995.

sin necesidad de bombeo. Los gradientes hidráulicos naturales provocaban que el agua ascendiera sobre los acuitardos arcillosos. La proliferación de pozos en los últimos cien años ha cambiado las condiciones hidrológicas naturales. Ahora, los gradientes y el flujo en las capas superiores de los depósitos se encuentran, generalmente revertidos, hacia las zonas de mayor extracción.

Mediciones de campo han probado que el nivel freático de la porción superior del acuífero principal que abastece a la Ciudad de México ha descendido, aproximadamente, un metro por año; según estos cálculos la sobreexplotación del acuífero está ocurriendo desde principios del siglo XX, por lo menos.

Sobre la base de las mediciones de campo y los modelos de esta región, el total del volumen saturado del acuífero en la parte sur de la cuenca ha sido estimado en 1,189.3 billones de metros cúbicos. La explotación anual en esta región se estima de 27.9 m³. Esta cifra de extracción equivale a una pérdida de agua subterránea que oscila entre 3.45 y 5.59 billones de metros cúbicos anuales. La diferencia estriba en que los cálculos consideren, o no, que el agua que se queda en el acuitardo contribuye al volumen de agua del acuífero principal. A esta velocidad de extracción, el volumen calculado de almacenamiento es de 212 a 344 veces el volumen de explotación anual.

La administración de los servicios de agua y de desagüe en la Zona Metropolitana del Valle de México corresponde, en forma dividida, al Distrito Federal y al Estado de México; dentro de sus respectivos límites jurisdiccionales, cada entidad es

responsable del abastecimiento de agua potable, así como de recolectar y disponer de las aguas residuales. Por su parte, la Comisión Nacional del Agua tiene la responsabilidad de llevar el agua en bloque a las áreas de servicio, operar la mayoría de los pozos profundos de abastecimiento y organizar aquellos aspectos relativos a los trabajos hidráulicos que tengan por objeto conducir el agua desde las cuencas vecinas.

Actualmente, el uso de agua en la Ciudad de México es de aproximadamente 60 metros cúbicos por segundo. Aproximadamente 43 m³, casi el 72 por ciento del agua utilizada, se obtiene de distintas baterías de pozos que se encuentran explotando el acuífero de la Cuenca de México. En conjunto, el Distrito Federal y el Estado de México tienen 1,089 pozos registrados, a profundidades que van de 70 a 200 metros. Esta cifra no incluye los pozos de mayor profundidad, operados por la Comisión Nacional del Agua. Existe también un gran número de pozos no registrados, muchos de los cuales se encuentran en el Estado de México. Los pozos se localizan por lo general en cuatro campos diferentes, ubicados en el interior y en los alrededores de la Zona Metropolitana del Valle de México. Se les conoce como campos de pozos del Sur (Xochimilco), Metropolitano, Este (región de Texcoco) y Norte. Mazari y Mackay (1993) han reportado tasas de extracción ligeramente mayores (45 mcs). Fuentes de abastecimiento de agua relativamente menores, pero importantes a nivel local, se derivan de las aguas superficiales de la cuenca, en gran medida represas de pequeños ríos y manantiales superficiales. El agua traída de las cuencas del Cutzamala y el Lerma contribuye con alrededor de un 26% al abastecimiento total.

En el caso concreto que comentamos, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, dijo:

No pasa inadvertido que efectivamente el problema de la explotación y abasto del agua es uno de los más graves y que requiere solución, lo que amerita por tanto la protección y conservación de ese recurso natural, pero ello no puede justificar que las autoridades actúen fuera de su ámbito competencial e invadan las facultades de alguna otra, pues precisamente uno de los aspectos del orden constitucional es la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual debe ser acatado, en respeto al principio de supremacía constitucional.⁴⁰

4. EL ASPECTO JURÍDICO: LA COMPETENCIA

a) Concepto

Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *ae* (*competens*, *entis*), pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado; atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. En castellano se usan como sinónimos los vocablos atribución, idoneidad, suficiencia, disposición.

Para Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola, "La competencia se puede entender como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a un ente u órgano del Estado".⁴¹

Según el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, competencia en sentido amplio, es "el

⁴⁰ Véase página 95 de la sentencia.

⁴¹ Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, *Derecho administrativo argentino*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 112.

ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones [...].⁴²

Podríamos decir, siguiendo a la doctrina clásica Latinoamericana, que

...la competencia equivale en el derecho administrativo a la capacidad del derecho privado, pero con una diferencia: mientras que en éste la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en derecho administrativo el principio se invierte, pues, en él, la competencia es la excepción y la incompetencia la regla.⁴³

Es decir, la competencia determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros.⁴⁴

Desde otro punto de vista, siguiendo la definición de Celso Antonio Bandeira de Mello, podemos decir que la competencia, es "el círculo incluyente de un conjunto de deberes públicos a ser satisfechos mediante el ejercicio de poderes instrumentales relacionados y demarcados, legalmente conferidos para la satisfacción de intereses públicos".⁴⁵

Antes que poderes las competencias son deberes [...], dichas competencias son atribuidas al Estado, a sus órganos,

⁴² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 2311, tesis I.3o.T.83 L; IUS: 180397.

⁴³ Véase Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I. Parte general, 9a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, p. 388; Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, (nota 41), p. 115.

⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, enero a junio de 1989, p. 390; IUS: 228527.

⁴⁵ Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 109.

y a los agentes en ellos colocados, específicamente para que puedan atender a ciertas finalidades públicas consagradas en la ley; es decir, para que puedan cumplir el deber legal de suplir intereses concebidos en provecho de la colectividad.⁴⁶

En conclusión, podemos decir que la competencia es el conjunto de atribuciones y facultades que el ordenamiento jurídico establece expresamente a favor de un ente u órgano para que sean ejercidas en beneficio de los administrados.

b) La competencia como garantía constitucional

El párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Con lo cual, afirma el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el artículo 16 constitucional, "se establece un concepto especial de competencia que viene a quedar directamente protegido como garantía y que, por lo mismo, puede ser hecho valer directamente en juicio de amparo".⁴⁷

Asimismo, dicho Tribunal estableció que existe una competencia constitucional, la cual consiste "en que la autoridad

⁴⁶ *Ibidem*, p. 108.

⁴⁷ *Semanario...*, *op cit.*, Séptima Época, Tomo 60, Sexta Parte, p. 19; IUS: 255672.

que dicte el mandamiento que lesiona al particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la Constitución misma, con la de dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculatoria legal o de la fuerza pública del Estado fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular".⁴⁸

Así, en sentido amplio, uno de los tres poderes no puede afectar a los particulares con un mandamiento que corresponda a la esfera de otro. Ni una autoridad federal puede dictar un mandamiento lesivo que correspondería dictar a una autoridad local, o viceversa, por ser estas cuestiones en que las facultades de las autoridades están determinadas por la propia Constitución Federal. Pero también queda protegida en la garantía otro tipo de competencia constitucional, o de facultades para dictar mandamientos que causen molestias a los ciudadanos, y que pueden crear conflictos competenciales entre órganos del mismo orden federal o local y aun ubicados dentro del mismo poder.⁴⁹

Por ejemplo, si un tribunal federal dictara resoluciones que corresponde dictar a otro tribunal, también federal, pero de distinto fuero, se está en el caso de competencia constitucional protegida por el artículo 16, lo que sucedería, por ejemplo, si un tribunal de fuero militar dicta resolución en un caso que correspondería a un tribunal federal; o si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o la Junta Federal o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictaran sentencias en casos cuyo conocimiento correspondiese al fuero

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

militar, siendo de notarse que en este caso, se trataría de conflicto entre tribunales todos del orden federal y ajenos al Poder Judicial de la Federación; pero en todos los ejemplos, se trata de tribunales con esferas de competencia señaladas en preceptos constitucionales, ya que el artículo 13 habla del fuero militar; el 49, de la división de poderes; el 104 de los tribunales federales y administrativos; el 123 de los tribunales o Juntas laborales; el 124 de las esferas federal y local, etcétera.

c) La competencia y las facultades implícitas

La competencia, como dijimos antes, es el conjunto de atribuciones y facultades que el ordenamiento jurídico establece expresamente a favor de un ente u órgano para que sean ejercidas en beneficio de los administrados. Pero dicha aptitud o atribución concedida expresamente, acepta en la actualidad una interpretación menos rígida. Según el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al lado de las facultades expresas existirían las facultades implícitas, es decir, aquellas potestades que resultan imprescindibles o necesarias para que la autoridad pueda realizar las funciones que le han sido encomendadas por ley, sin que ello implique que la competencia del órgano sea rebasada o desconocida. Para identificar estas últimas, afirma el Tribunal antes mencionado, se requiere: a) la existencia de una facultad expresa que por sí sola sea imposible de ser ejercida, y b) que entre la facultad expresa y la implícita haya una relación de medio a fin.⁵⁰

⁵⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, p. 396, tesis I.3o.A.20 A; IUS: 202664.

Y como ejemplo, podemos citar la conclusión a la que llegó dicho órgano jurisdiccional en el caso siguiente:

...el presidente de la Comisión Nacional de Valores sí cuenta con facultades implícitas para la resolución del recurso de revocación previsto en la Ley del Mercado de Valores. Ello a partir de una sana interpretación de los artículos 40 y 50 de la ley de la materia, dado que el primer dispositivo en cita establece que la Comisión Nacional de Valores es el organismo encargado de vigilar la debida observancia de dicha Ley y de sus disposiciones reglamentarias, mientras que la segunda norma mencionada indica que el recurso de revocación, establecido en beneficio de los particulares, deberá interponerse bien ante la Junta de Gobierno de la Comisión mencionada o ante su presidente, en este último caso, siempre que la resolución que se impugna haya sido emitida por servidores públicos de la Comisión distintos a la Junta de Gobierno y al presidente mismo. Por su parte, el quinto párrafo de este mismo artículo señala un plazo para la resolución de dicho recurso, según corresponda resolverlo a la Junta de Gobierno o al presidente de la Comisión. En estas condiciones, si la ley prevé la existencia de un recurso administrativo y dicho recurso debe ser resuelto por el presidente o por la Junta de Gobierno en un lapso determinado, es evidente que las autoridades al emitir resolución en las instancias presentadas ante ellas, no hacen sino cumplir con el ordenamiento en la materia, actuando al amparo de las facultades que implícitamente les está concediendo la norma. De adoptarse una conclusión contraria, resultaría absurdo que la ley previera tanto el recurso como la resolución del mismo, sin que existiera una dependencia u órgano facultado para tramitarlo y resolverlo. Debe también considerarse la prevalencia del interés público, habida cuenta que la sociedad está interesada no sólo en que se establezcan recursos

administrativos que permitan, en su caso, la corrección de los errores u omisiones en que pueden incurrir las autoridades en el desarrollo de sus funciones, sino además que éstos sean efectivamente resueltos, posibilitando a los particulares un acceso pronto y expedito a la justicia.⁵¹

Por ello, es necesario que la competencia esté expresamente prevista en la Constitución, en la ley o en un reglamento, lo cual implica que el ejercicio de dicha competencia siempre debe de estar justificada, razón por la cual, el funcionario, al dictar un acto administrativo, debe comenzar por indicar la norma atributiva de competencia.

d) Origen de la competencia: constitucional, legal y reglamentaria

El origen de la competencia de los poderes, órganos y dependencias del Estado, puede ser tanto constitucional, legal y reglamentaria.

i) Constitucional

Diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen y dan forma a las competencias otorgadas a los órganos del Estado. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar los artículos 18,⁵² 21,⁵³ 41,⁵⁴

⁵¹ *Idem.*

⁵² Artículo 18, párrafo cuarto.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias [...]

⁵³ Artículo 21, párrafo sexto.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

⁵⁴ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, [...]

73,⁵⁵ entre muchos otros, en los cuales se hace una distribución de competencias a los poderes y órganos del Estado.

Según el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de la misma Constitución viene la competencia que se otorga a los diversos poderes y dentro de ellos a los distintos órganos que los integran.⁵⁶

En este sentido, la Constitución mexicana de 1917, establece en el artículo 40, la forma republicana, representativa, democrática y federal para su gobierno; compuesta de "Estados libres y soberanos", lo cual exige que al examinarse el alcance y límites de las atribuciones de los poderes establecidos por la Constitución, se interpreten en armonía con todo el ordenamiento constitucional de modo tal que ninguno de aquéllos resulte anulado por los otros. Es decir, establece el principio de la división de poderes o división de funciones o división de competencias, que podríamos clasificarlo de tres modos diversos. En primer lugar, la clásica división tripartita entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En segundo lugar, la división federal, que reconoce, en principio, tres órbitas territoriales de poder: el federal, el local y el municipal. Por último, la Constitución Federal establece la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Para efectos del presente trabajo, únicamente explicaremos las dos primeras formas de división de competencias.

⁵⁵ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias [...]

⁵⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tomo 97-102, Sexta Parte, p. 63; IUS: 253021.

- *El principio de la división de los poderes, de funciones o de competencias*

La división de poderes es uno de los principios cardinales del gobierno democrático. Su implantación en nuestro país acompaña nuestra evolución constitucional, y está directamente vinculado con la idea misma de la independencia y la libertad de México. Inspirado originalmente en las ideas de Locke y Montesquieu, fue adoptado desde la precursora Constitución de Apatzingán. Ratificada luego en la carta constitucional de 1824, ha estado presente desde entonces en todas nuestras Cartas Fundamentales. La división de poderes —sostiene la Corte Suprema—⁵⁷ nunca ha sido concebida en nuestra práctica constitucional como una mera división del trabajo, sino como una técnica al servicio de la libertad de los habitantes del país. Se trata de hacer realidad el principio de que los poderes constituidos por la Constitución deben limitarse mutuamente entre sí, mediante un sistema de pesos y contrapesos que den seguridad, certidumbre y legalidad a todos los actos del gobierno.

Afirma Juan Bruno Ubiarco Maldonado: "En la división de poderes no se permite sobre todo que una misma persona tenga la representación al mismo momento del Poder Ejecutivo y del Legislativo o del Judicial y sus posibles combinaciones".⁵⁸

Por ello, es importante advertir acerca de la fundamental importancia política que tiene la interpretación que se dé

⁵⁷ Ver *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p. 53. Sentencia y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación.

⁵⁸ Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 22.

al principio de la división de poderes; él fue concebido como "garantía de la libertad", para que "el poder contenga al poder" a través del mutuo control e interacción de los tres grandes órganos del Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial. Sin embargo, es muy frecuente que el principio se distorsione, y que la práctica no ofrezca sino un remedo de la división de poderes. Es necesario preguntarse cuál es realmente el equilibrio previsto en la Constitución, qué es lo que ocurre en la realidad, y cuáles son las tendencias que debemos seguir o evitar.⁵⁹

En la Constitución vigente de 1917 se consagra dicho principio en el artículo 49. Éste establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Es decir, el poder público del Estado federal mexicano se encuentra dividido, para su ejercicio, en el Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (artículo 50), el Ejecutivo, depositado en un presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80), y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94).

Cada uno es portador de una función diferente; no pueden, ninguno de ellos, ejercer la función del otro, ya que de lo contrario estarían violando el principio de la división de los

⁵⁹ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, (nota 43), p. 71.

poderes. Está previsto para que funcione de una forma determinada; es decir, "está en principio contemplando un determinado equilibrio".⁶⁰

De lo anterior, afirma Ramírez Gutiérrez y Villarreal Corrales, "surge el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de actuación".⁶¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, ha dicho que:

De la interpretación sistemática del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, se advierte que el principio de división de poderes previsto en [su] artículo 49, párrafo primero, no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el Supremo Poder se divide, para su ejercicio, en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez que se consagró ese principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Ramírez Gutiérrez, José Othón y Villarreal Corrales, Lucinda, "Atribución de facultades", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 316.

nuestro sistema constitucional. [...] En complemento a ese sistema, en virtud de que no fue intención del Constituyente reservar a cada uno de los tres poderes la emisión de actos propios de sus respectivas funciones, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, por otro, se otorgó a los poderes facultades para emitir actos que materialmente no les corresponden, pero que no por ello tendrían el mismo rango que los actos formalmente legislativos o judiciales. [...] ⁶²

Así, la división de poderes en el sistema jurídico mexicano debemos entenderlo, en primer lugar, como una separación orgánica entre los órganos del poder público; en segundo lugar, como una asignación de funciones propias a cada uno de dichos órganos; pero nunca como una separación de funciones atribuidas con carácter exclusivo a los diversos órganos. Es decir, mediante este principio se reserva a ciertos órganos del Estado el ejercicio de una función en una forma determinada, lo que no excluye la posibilidad de que otros órganos ejerzan esa función en otra forma.

- *El federalismo*

Es una forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y con

⁶² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, p. 227, tesis 2a. CXXVIII/2001; IUS: 189108.

referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas. En México, el sistema federal se compone por la Federación, los Estados y los Municipios.

Las reglas esenciales de un Estado federal son las que regulan la distribución de competencias entre los poderes de la Federación, de los Estados y de los Municipios, las relaciones entre esos órganos, su composición y reclutamiento, todas las cuales se encuentran establecidas en la Constitución Federal, que es por lo mismo la ley en la que se precisan los contornos del pacto federal.⁶³

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diferentes artículos establece facultades expresas de manera amplia y detallada para las autoridades federales. También establece facultades para los ámbitos estatal y municipal. Asimismo, el artículo 124 constitucional hace referencia a la distribución de competencias en los dos órdenes: federal y estatal, y que es conocido como criterio residual, y que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados".

Es decir, con la expedición de la Constitución, que es el acto fundador del Estado federal, se distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, según ciertas técnicas

⁶³ Patiño Camareno, Javier, "El federalismo ha sido en la historia constitucional de México una 'idea-fuerza' que en el presente se requiere concretizar", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados. t. II*, México, UNAM, 2006, p. 677.

que mucho tienen que ver con el origen y la naturaleza que la Federación tiene en cada país.⁶⁴

Pero además, cada Estado o entidad federativa debe darse una Constitución, tal como lo establece nuestra Ley Fundamental, en las cuales se delimiten las competencias de sus poderes y órganos locales.

Las leyes fundamentales estatales no deben contravenir lo estipulado en el pacto federal, pues debe mantenerse la regularidad jurídica y, por ende, la supremacía de la Carta Magna mexicana. Por ello, no debemos confundir que, una cosa es que se respete el contenido sustancial de la Constitución madre y, otra muy distinta, dentro de esa congruencia, que cada uno de los Estados configure, en sus normas e instituciones fundamentales, las peculiaridades de su entorno político, social, económico y cultural que lo individualizan.⁶⁵

En el caso concreto que nos ocupa comentar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho un análisis de las normas constitucionales, legales y reglamentarias, que regulan la competencia de los órganos federal y local para la inyección directa de agua residual tratada al acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Así, de las normas analizadas, surge lo siguiente:

⁶⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 254.

⁶⁵ Santos Olivo, Isidro de los, "El constitucionalismo federal y las entidades federativas. Necesidad de estructurar un corpus jurídico-doctrinal fundamental local", en Gámiz Parral, Máximo N., y Rivera Rodríguez, J. Enrique (Coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, 2005, p. 307.

1. Las aguas nacionales o de jurisdicción federal son aquellas a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 constitucional.⁶⁶

2. Corresponde únicamente al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XVII de la Constitución Federal) expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. En ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Aguas Nacionales.

3. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal reglamentar la explotación, uso o aprovechamiento, incluido lo relativo a la extracción o descarga de las aguas nacionales. Así como establecer zonas vedadas, conforme a la Constitución y a la Ley de Aguas Nacionales.

⁶⁶ "...Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije 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 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; las 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 los Estados".

4. La Ley de Aguas Nacionales creó y asignó las atribuciones respectivas a la Comisión Nacional del Agua. Dicha Comisión, según la ley, es la encargada de administrar y custodiar las aguas nacionales, y preservar y controlar su calidad. También establece las condiciones que deberán cumplir las descargas de aguas residuales en el caso de infiltración a un acuífero, así como otorgar permisos para recargar acuíferos con aguas depuradas.

5. Respecto de las aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de México, el Poder Ejecutivo Federal expidió el "Decreto que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida por Cuenca o Valle de México", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de agosto de 1954.

Es decir, la norma impugnada sí invade la competencia que la Constitución y las normas secundarias asigna a los órganos federales, pues dicha norma pretendía dar solución al problema de desabastecimiento del agua en la Ciudad de México, aumentando el volumen del agua.

Por ello, es necesario replantear el sistema de distribución de competencias, en el que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de ellos, y además, se debe tomar en consideración que no puede existir uno sin el otro, pero sin sobreposición entre ellos.

ii) Legal

Como afirmamos antes, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que todo acto de

molestia conste en un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Dicha norma consagra el principio de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico, por virtud del cual las autoridades del poder público sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados. Lo anterior implica, han sostenido los tribunales del Poder Judicial de la Federación, que la existencia de las autoridades así como las facultades que les son atribuidas, necesariamente se encuentren consagradas en algún ordenamiento de carácter materialmente legislativo, pues de lo contrario cabría la posibilidad de que cualquier persona se ostentara como tal, en virtud de un simple nombramiento otorgado por su superior jerárquico, y con ello pudiera modificar la esfera jurídica de los particulares, lo que constituiría una arbitrariedad por parte de una autoridad cuya existencia no prevé el orden jurídico; es decir, para que una autoridad sea competente es imprescindible que exista algún cuerpo normativo que consagre su existencia, pues de lo contrario, se crearía incertidumbre jurídica para los particulares, al poder ser objeto de actos de autoridades creadas arbitrariamente, de manera que el simple nombramiento de una autoridad no prueba, en modo alguno, su existencia jurídica.

Por ejemplo, como nos explica el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

...los artículos 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 26, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (vigente hasta el 16 de julio de 2001), no consagran la existencia de un titular del área de responsabilidades y quejas, sino que establecen tres autoridades; a saber: el titular del área

de responsabilidades, titular del área de quejas y titular del área de auditorías, a las que dota de existencia y les asigna atribuciones determinadas, cuyo nombramiento correrá a cargo del secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mas no se prevé la existencia de titulares del área de responsabilidades y quejas en los órganos internos de control de las dependencias ni de la Procuraduría General de la República. Lo anterior demuestra plenamente la inexistencia de la autoridad denominada titular del Área de Responsabilidades y Quejas del Órgano Interno de Control en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pues no existe ordenamiento alguno que, con tal carácter, prevea su existencia ni sus atribuciones, de manera que sólo en forma presuntiva, podríamos afirmar que el titular del área mencionada ejerce las facultades que el reglamento reserva para el de la de responsabilidades y para el de quejas, lo que resultaría extrajurídico dado que las cuestiones de competencia deben estar claramente delimitadas y no basarse en meras conjeturas. En este sentido, si el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establece tres diversas autoridades, no existe justificación alguna para que, de manera arbitraria, se reúnan las facultades —que dicho reglamento le confiere a dos órganos distintos— en una sola autoridad que, bajo un nombre diverso al previsto por los ordenamientos citados, pretende ejercer las facultades que éstos confieren a favor de autoridades diversas. Lo anterior no constituye una interpretación rigurosa, dado que no puede dejarse al libre arbitrio de los titulares de los órganos internos de control la asignación de categorías y denominaciones diversas a las que señala el reglamento interior, en atención al estricto principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido por un acto materialmente legislativo.⁶⁷

⁶⁷ *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXI, junio de 2005, p. 788, tesis I.13o.A.112 A; IUS: 178219.

Así, en el ámbito del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece, en algunos de sus artículos, la delimitación de la competencia que les corresponde ejercer a las diferentes entidades u órganos que conforman la administración pública federal.⁶⁸

Adicionalmente, explica Brewer-Carías,

...las leyes que regulan la competencia son de aquellas denominadas de orden público, lo que implica que no pueden relajarse ni derogarse por convenios entre particulares, ni por voluntad del funcionario público a quien corresponde su ejercicio. [...].

En todo caso, es necesario tener en cuenta que las leyes que regulan la competencia pueden establecer una mayor o menor libertad en la apreciación de la oportunidad o conveniencia de la actuación administrativa, lo que da origen a la denominada actividad discrecional. Pero esta libertad en la forma de ejercer la competencia no elimina su carácter obligatorio en cuanto a su ejercicio, de manera que la competencia, en efecto, no sólo otorga facultades al funcionario, sino que le impone una carga.

Es lo normal y lo correcto que la ley que regula un aspecto de la organización de la administración pública, establezca qué órganos o dependencias son los competentes en cada

⁶⁸ Véase, por ejemplo, los artículos 11 y 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 24. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

caso para tomar decisiones, dictar resoluciones, etcétera, así como para resolver los recursos administrativos que interpongan los administrados.

Cada ley o reglamento establece qué atribuciones o facultades son de ejercicio exclusivo de ciertos funcionarios, secretarios, subsecretarios, oficiales mayores u otros. También indica y autoriza qué facultades pueden ser objeto de delegación.⁶⁹

También hay que destacar que entre los requisitos para el dictado del acto administrativo, destaca, precisamente, el de "ser expedido por órgano competente", tal como lo establece la fracción I del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si dicho acto fuera dictado por un funcionario incompetente, el acto será nulo, de acuerdo con el artículo 6 de la ley antes mencionada. Pero además, por tratarse de un requisito que no sólo está contenido en la ley, sino que está establecido en la propia Constitución, el acto será inconstitucional, ilegal y por consiguiente, nulo.

iii) Reglamentaria

Por regla general, podemos decir que la competencia tiene que ser de origen constitucional o legal, sin embargo, algunos reglamentos también otorgan competencias a determinados órganos.

⁶⁹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, FCE, 2001, p. 148.

Como afirma el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, "La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto [...]".⁷⁰

En este sentido, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Y así lo ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al establecer que "la competencia debe emanar de una ley o de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo Federal y no de un acuerdo [...] que no puede ser fuente de creación de autoridades y de atribuciones".⁷¹

Por último, sobre este punto debe señalarse que las normas constitucionales y legales aun cuando en principio son los únicos instrumentos que pueden atribuir competencias, no pueden definir todos los niveles para el ejercicio de la misma, y normalmente se establece un sistema jerarquizado

⁷⁰ *Semanario...*, op. cit., Séptima Época, Tomo 163-168, Sexta Parte, p. 49; IUS: 250027.

⁷¹ *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, p. 1171, tesis I.1o.A.59 A; IUS: 189228.

de fuentes para la asignación de competencias: Constitución, leyes y reglamentos.

e) Diferencias entre competencia y legitimación

Afirma Agustín Gordillo que no debe confundirse la competencia con la "aptitud de obrar" de los órganos administrativos. En efecto, legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona.

... En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina "autoridad", abstracción hecha de las cualidades del individuo, verbigracia, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia. Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público. De lo anterior se puede comprender que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo. Asimismo, pueden existir autoridades que siendo ilegítimas los actos que emanen de las mismas sean legales porque el órgano de quienes son sus titulares sí tenga competencia para actuar, sin que los tribunales de amparo puedan analizar la legitimación en esos términos, cualquiera que sea la irregularidad alegada (incompetencia de origen), ya que

aquéllos sólo están vinculados al concepto de competencia en términos del artículo 16 de la Ley Suprema.⁷²

f) **Características de la competencia**

Según la doctrina, son características de la competencia: la obligatoriedad, la improrrogabilidad y la irrenunciabilidad.

i) Es obligatoria

La norma que otorga competencia a un órgano, no sólo otorga facultades al funcionario, sino que le impone una obligación.

La competencia, afirma Miriam Mabel Ivanega, "se configura en términos jurídicos como un deber-facultad; es decir, por un lado constituye una obligación impuesta al órgano, que debe ejercerla necesariamente, y por otro, una permisión, una atribución, de la cual se puede disponer para cumplir la función atribuida".⁷³

Así, por ejemplo, el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

⁷² *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, p. 868, tesis I.8o.A.16 A; IUS: 187767.

⁷³ Ivanega, Miriam Mabel, *Principios de la administración pública*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005, p. 146.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Es decir, tratándose de peticiones o recursos presentados ante la autoridad administrativa, sólo por citar estas dos hipótesis, ésta tiene la obligación de contestarlos o resolverlos, ya que es una obligación que les impone la propia Constitución Federal.

Y este derecho tiene, además, fundamento supranacional, pues está incluido en el artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁷⁴ de 1948 y en el artículo 25.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷⁵ de 1969.

Incluso, señala David Cienfuegos Salgado:

En los supuestos en que la autoridad sea incompetente para resolver sobre el fondo del asunto o sobre la procedencia formal de la petición, no se le exime del deber de acordar y en su momento hacer del conocimiento del peticionario el acuerdo que ha recaído a su petición.

⁷⁴ Artículo XXIV. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

⁷⁵ Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

[...] la praxis ha mostrado que el peticionario con frecuencia ignora quien es competente o quién no lo es, y dirige la petición a la autoridad que cree es competente o, en ocasiones, a varias autoridades a la vez.⁷⁶

Pero, sigue Cienfuegos Salgado, "debe señalarse que el acuerdo escrito es obligación ineludible [...]".⁷⁷

Otro aspecto importante que cabe señalar sobre la obligatoriedad del ejercicio de la competencia, es que ésta no puede libremente delegarse en un funcionario inferior, para lo cual se necesita una autorización legal expresa.

ii) Es improrrogable

Significa que la competencia atribuida a un órgano no puede ser transferida a otro órgano diferente, salvo en los casos en que la ley lo autorice expresamente.

Así lo establece el artículo 16, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice.

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. [...]

⁷⁶ Cienfuegos Salgado, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004, p. 183.

⁷⁷ *Idem.*

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.

Son excepciones a la improrrogabilidad: la delegación, la avocación y la sustitución.

iii) Es irrenunciable

Ya dijimos antes, que la competencia es obligatoria para los órganos estatales, en consecuencia, un órgano no puede decidir quitarse una competencia atribuida.

iv) Características de la competencia según la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Pero además de las anteriores características que la doctrina ha considerado como esenciales de la competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha destacado lo siguiente:

La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual,

las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.⁷⁸

g) Clasificación de la competencia

Como expresamos en el punto IV de este comentario, siguiendo el concepto de Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola, la competencia es el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que, conferidas por el ordenamiento jurídico a los órganos y entes estatales, determina el alcance material, territorial, de grado o temporal, de la potestad asignada al órgano o ente de que se trate.⁷⁹

Así, según la doctrina y la práctica administrativa, podemos clasificar a la competencia en razón de la materia, del

⁷⁸ *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 429, tesis 2a. CXCVI/2001; IUS: 188678.

⁷⁹ Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, op. cit., (nota 41), p. 113.

territorio, del tiempo y del grado. A continuación, explicamos cada una de ellas.

i) En razón de la materia

Según Agustín Gordillo, "se trata del contenido u objeto del acto, según que se refiera a uno u otro asunto administrativo: son las tareas o actividades que el órgano puede legítimamente realizar".⁸⁰

La materia es el contenido propiamente dicho de la competencia, y está determinado por el conjunto de atribuciones que la ley establece a un órgano o dependencia del Estado. Por ejemplo, el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que:

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

⁸⁰ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, (nota 43), p. 393.

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

[...]

XLI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Es decir, la competencia por materia deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración pública.⁸¹

⁸¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2005, p. 127.

Pero además, afirma Agustín Gordillo

El acto dictado puede estar viciado de incompetencia en razón de la materia en diversos casos:

Incompetencia respecto a materias legislativas, cuando los órganos administrativos dictan resoluciones sobre cuestiones que sólo pueden ser resueltas por el Congreso.

Incompetencia respecto a materias judiciales, cuando la administración adopta decisiones que sólo pueden ser tomadas por los órganos de la justicia.

Incompetencia respecto a materias administrativas de otros órganos, o sea, ejercicio por un órgano de atribuciones que corresponden a otros órganos de la administración pública.⁸²

ii) En razón del territorio

Siempre, la materia sobre la cual se ejerce la competencia está circunscrita a un ámbito territorial determinado por la propia ley. En los poderes, órganos y dependencias de la administración pública federal, la competencia se ejerce en todo el territorio nacional.

Según Gabino Fraga, ésta hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.

En nuestro país, la competencia del Poder Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado que conforman la administra-

⁸² Gordillo, Agustín, *op. cit.*, (nota 43), p. 393.

ción pública federal centralizada, se extiende a todo el territorio nacional.

En los ámbitos locales, la competencia del Poder Ejecutivo de un Estado y las Secretarías que conforman la administración pública local centralizada, se extienden únicamente al territorio de la entidad federativa correspondiente.

iii) En razón del grado

Ésta se vincula con la ubicación que el órgano tenga en la jerarquía administrativa, y cabe distinguir según que la competencia haya sido atribuida a los órganos máximos o haya sido distribuida en distintos órganos, diferenciados de los órganos superiores.

Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye ciertas facultades a los secretarios de Estado, y los reglamentos interiores de cada secretaría, atribuyen las competencias específicas a los diferentes órganos de esa Secretaría de Estado.

iv) En razón del tiempo

Por regla general, la competencia es permanente, pero puede ser que la norma constitucional, legal o reglamentaria, atribuya competencias temporales o accidentales.

Por ejemplo, cuando la ley prevé la constitución de ciertos cuerpos colegiados cuyos miembros actúan en calidad de tales solamente cuando el cuerpo se reúne.

5. REFLEXIONES FINALES

En el presente caso, la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidieron que la "Norma Ambiental del Distrito Federal NADF-003AGUA-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", es inconstitucional, ya que tanto el quinto párrafo del artículo 27 constitucional,

...como la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, otorgan atribuciones al Ejecutivo Federal no sólo para reglamentar la extracción y utilización de las aguas subterráneas, sino también su extracción y descarga, cuyo ejercicio se ha manifestado en decretos como el publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diecinueve de agosto de mil novecientos cincuenta y cuatro, en el que estableció una veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida por Cuenca o Valle de México.⁸³

Surge así, del estudio de la sentencia, una clara atribución por parte de la Constitución Federal al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, para reglamentar todo lo relativo a la extracción, descarga y utilización de las aguas subterráneas de la Nación, así como establecer zonas vedadas.⁸⁴

⁸³ *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 1560, tesis P./J. 41/2006; IUS: 175693.

⁸⁴ *Semanario...*, op. cit., p. 1483, tesis P./J. 40/2006; IUS: 175694, de rubro y texto siguiente: AGUAS DEL SUBSUELO. ES COMPETENCIA FEDERAL REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO, INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA.

Los artículos 27, quinto y sexto párrafos y 73, fracciones XVII y XXIX, inciso 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen cuáles son las aguas propiedad de la Nación; que las aguas del subsuelo podrán alumbrarse libremente mediante obras

En relación con lo expresado en los puntos precedentes, podemos decir que la competencia para regular todo lo relativo a las aguas del subsuelo, es federal, y corresponde al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal su reglamentación, ya que tanto la Constitución como las leyes secundarias, así lo establecen.

artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, así como establecer zonas vedadas; que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible y que su explotación, uso o aprovechamiento por parte de particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, requerirá de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal; asimismo, que corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de ese recurso natural. Por su parte, dicho Congreso, en ejercicio de sus facultades, expidió la Ley de Aguas Nacionales para regular dichos uso y aprovechamiento, cuyos artículos 3o., 4o., y 91 determinan cuáles son las aguas residuales; que su administración corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, y que su recarga o infiltración para recargar acuíferos requiere permiso de la Comisión y ajustarse a las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto se emitan. Atento a lo anterior, se concluye que es competencia federal regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, incluyendo su extracción y descarga o infiltración de aguas residuales para recargar acuíferos.