

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 124/2022, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2022
ACTOR: MUNICIPIO DE FRONTERA, ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
COTEJÓ
SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA
Colaboró: Luisa Ximena Cristóbal Barrera

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado:

La aprobación, sanción, promulgación, expedición, publicación y vigencias de: **1) el Decreto 245**, por el que se reforman los incisos a), b) c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la **Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**, y **2) el Decreto 247**, que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto, y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto, del diverso Decreto 300, por el cual se crea el organismo público descentralizado intermunicipal denominado “**Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila**”, publicado el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y tres en el Periódico Oficial local. Ambos Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado el viernes veinticuatro de junio de dos mil veintidós.

INDICE TEMÁTICO

Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	20-21
	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	
	1) El Decreto 245 , por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza ; y	21-25
	2) El Decreto 247 , que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto, del diverso Decreto 300, por el cual se crea el organismo público descentralizado intermunicipal denominado “ Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila ”, publicado el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y tres en el Periódico Oficial local.	
II.	PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.	
	Ambos Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado el viernes veinticuatro de junio de dos mil veintidós.	
III.	OPORTUNIDAD.	25-27
	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles posteriores a la publicación de los Decretos combatidos.	

IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA.	La tiene el Municipio actor, el cual comparece por conducto de su Síndica de Mayoría, quien acreditó su personalidad y ejerce la representación legal.	27-28
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA.	La tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, los cuales comparecen por conducto de los funcionarios que legalmente los representan.	28-31
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.	No se hacen valer ni se advierten de oficio.	31
VII.	ESTUDIO DE FONDO.	¿Existe violación con potencial invalidante en el proceso legislativo que dio lugar a los Decretos impugnados por no haberse dado la intervención debida al Municipio actor de conformidad con el artículo 60, párrafo tercero, de la Constitución local?	31-36
VII.1.	Parámetro de regularidad constitucional.	Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno en diversos precedentes ya se ha pronunciado básicamente en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal y ha establecido lineamientos para revisar ese procedimiento de manera integral atendiendo tales premisas.	35-39
VII.2.	Análisis del caso concreto.	Es esencialmente fundado el segundo concepto de invalidez que plantea el Municipio actor, en la parte donde alega que se le debió dar participación en el proceso legislativo, tanto para reformar la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, como el Decreto, a través del cual se crea el Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento materia de estudio. Ello pues, la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 60, párrafo tercero, establece que cuando se trata de una <u>iniciativa de ley o decreto en materia municipal, el Presidente del Congreso local inmediatamente la enviará al Ayuntamiento o Ayuntamientos respectivos para oír su opinión, que deberán emitir y entregar al Congreso del Estado dentro de los siete días naturales siguientes a la fecha en que la reciban. Vencido el plazo, con o sin opinión de los Ayuntamientos, se continuará con el trámite legislativo.</u> De las constancias que obran en autos, <u>no se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza haya dado participación a los Municipios de la entidad federativa en el proceso de emisión del Decreto 245 combatido.</u> Por lo que respecta al Decreto 247, que modificó el diverso de creación del SIMAS materia de estudio, se observa que del artículo 17 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, la atribución para	39-56

presentar una iniciativa de reforma al Decreto de creación del SIMAS que se analiza, correspondía a los Municipios que integran ese Sistema, siendo que en el caso la iniciativa relativa, de dos de junio de dos mil veintidós, fue suscrita por la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, conjuntamente con las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Atento a ello, correspondía a los Ayuntamientos de los Municipios respectivos dar inicio al proceso de modificación al Decreto, por el que se crea el Sistema de Aguas Intermunicipal dedicado a la prestación del servicio público a su cargo, lo cual no aconteció, ni mucho menos se les otorgó la participación debida a fin de garantizar su derecho de audiencia.

Por tanto, el Congreso local carecía de atribución para establecer unilateralmente las reformas contenidas en los Decretos impugnados por el Municipio actor, siendo que requería la participación de los Municipios que se verían afectados por dichas reformas; por lo que procede declarar su invalidez.

La declaratoria de invalidez decretada tiene únicamente efecto entre las partes, toda vez que en el presente caso fue un Municipio quien demandó la invalidez de normas generales locales. Asimismo, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

56-58

VIII. EFECTOS.

PRIMERO. Es **procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional.

58

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del **Decreto 245**, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, y la del **Decreto 247**, que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto del Decreto 300 por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila", publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes, incluso al Municipio de Monclova, llamado como tercero interesado, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

IX. DECISIÓN.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2022**ACTOR: MUNICIPIO DE FRONTERA, ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS**SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA****Colaboró: Luisa Ximena Cristóbal Barrera**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta de enero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 124/2022**, promovida por el **Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza**, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de dicha entidad federativa.

El problema jurídico que se plantea es el siguiente: ¿existe violación con potencial invalidante en el proceso legislativo que dio lugar a los Decretos impugnados por no haberse dado la intervención debida al Municipio actor de conformidad con el artículo 60, párrafo tercero, de la Constitución local?

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito depositado a través del buzón judicial el catorce de julio de dos mil veintidós y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, Yadira Cárdenas Quirino, en su carácter de Síndico de Mayoría del **Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza**, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, demandando la invalidez de lo siguiente:

“IV. Actos cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

*1. La aprobación, por el H. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, la promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 24 de junio de 2022, del **DECRETO NÚMERO 245** dado en el Palacio Legislativo de la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza el 21 de junio de 2022, que entró en vigor el siguiente día de su publicación en el citado órgano de difusión, esto es, el 25 de junio de 2022, por virtud del cual se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.*

*2. La aprobación, por el H. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, la promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 24 de junio de 2022, del **DECRETO NÚMERO 247** dado en el Palacio Legislativo de la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza el 21 de junio de 2022, que entró en vigor el siguiente día de su publicación en el citado órgano de difusión, esto es, el 25 de junio de 2022, por virtud del cual se reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto, y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto, del diverso Decreto 300 del Congreso del Estado por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado ‘Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila’, publicado el 31 de agosto de 1993 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.”*

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el Municipio actor expuso lo siguiente:
 - **PRIMERO.** El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza al aprobar los Decretos 245 y 247, amplió el número de Consejeros que integran el Consejo Directivo del “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”, permitiendo la intervención de representantes del Gobierno local, lo que implica una transgresión a la competencia constitucional del Municipio en materia de prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales conforme al artículo 115 constitucional.

¹ Fojas 1 y 36 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

Con ello se concede de forma inconstitucional facultades al Poder Ejecutivo del Estado para intervenir en el manejo, gobierno, control y administración del organismo operador intermunicipal, mediante la designación de integrantes en el Consejo Directivo; por ello, son inconstitucionales los artículos únicos de los Decretos de reformas, así como sus Transitorios Únicos.

Así, se conceden al Ejecutivo local facultades en todo lo relativo al patrimonio, funciones y atribuciones del citado organismo intermunicipal, privando al Municipio de Frontera, Estado de Coahuila, de la facultad de decidir independientemente sobre la prestación del servicio público mencionado, así como su función reglamentaria en la materia, lo que vulnera su autonomía, su esfera de competencia y el principio de división de poderes.

Al respecto, es imprescindible apuntar que la reforma de 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal tuvo como punto de referencia la renovación y el fortalecimiento del Municipio, dotándolo de libertad, autonomía y responsabilidades públicas, mediante el reconocimiento y protección de un ámbito de competencia municipal exclusivo, no concurrente con el Estado, entre ellos, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la facultad reglamentaria en la materia.

De lo establecido en dicho precepto constitucional se desprende que la autonomía administrativa, financiera y política de los Municipios, así como sus facultades exclusivas en la prestación de los servicios públicos a su cargo, lo cual deriva de la exposición de motivos que se formuló el 8 de diciembre de 1982 ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión al presentarse la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional.

De ello se obtiene que conforme al artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Por su parte, la fracción III de ese precepto establece que los Municipios tendrán a su cargo el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, lo que constituye una facultad que es exclusiva y que le corresponde regular, sin perjuicio de observar lo que dispongan las leyes federales y estatales.

En ese orden, siendo competencia exclusiva del Municipio prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, por sí o a través del ente creado para ello, corresponde al propio ente municipal establecer en norma de carácter general la administración y forma específica de la prestación de ese servicio; esto implica normar la integración, operación y funcionamiento del Consejo Directivo del organismo descentralizado encargado de prestarlo; además de la operación del sistema y mantenimiento de tuberías, pozos, bombas, desazolve de drenaje, entre otros.

Lo anterior si se considera que quien conoce directamente la problemática derivada de la operación del servicio es conocida únicamente por el Municipio, al que compete su regulación y no al Estado que únicamente debe establecer bases generales en relación con las facultades y atribuciones municipales.

De tal forma, atento a lo asentado, puede concluirse que la autonomía de los Municipios se traduce en una independencia jurídica, política, financiera y de gestión a través de la descentralización y la correcta distribución de competencia en materia fiscal y administrativa, sin intervención del Estado, ni dependencia jurídica hacia él.

En el caso, el Congreso demandado desconoce el contenido y alcance de la modificación que sufrió la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal en el año de 1999, ya que su intención fue fortalecer la autonomía municipal, ampliar los márgenes de la competencia exclusiva de los Municipios en materia de prestación de servicios públicos y la facultad reglamentaria en esa materia, puesto que en sentido contrario al espíritu de esta reforma, expidió los Decretos impugnados cuyos efectos y consecuencias están dirigidos a restringir este marco competencial establecido con total precisión en la Norma Suprema.

En efecto, los Decretos combatidos vulneran la competencia del Municipio actor y los derechos institucionales que a su favor consagra la Constitución, pues permiten un intervencionismo injustificado por parte del Gobierno local en su ámbito de competencia exclusiva.

Lo anterior, pues el Consejo Directivo del Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”, a partir de la aplicación de los Decretos impugnados quedaría integrado, entre otros, por 6 diferentes representantes del Gobierno del Estado, quienes podrán intervenir directamente en la dirección y administración del organismo operador de agua y saneamiento intermunicipal, pues siendo el Consejo Directivo el máximo órgano de gobierno de este ente, las decisiones sobre la forma y términos en que habrá de prestarse el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales quedaría supeditado al interés de los representantes de Gobierno del Estado dado el voto con el que cuentan en cada asunto que se someta en el seno del Consejo Directivo.

La intervención del Gobierno del Estado de Coahuila en el Consejo Directivo del organismo público descentralizado intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”, es injustificada en virtud de que en la exposición de motivos no razona la pertinencia de las cuestionadas reformas, ya que se alude muy superficialmente al crecimiento poblacional como sustento del incremento de Consejeros, pero no explica de qué manera el incremento de estos Consejos incide directamente en una mejor administración y dirección del citado organismo y cómo esta intervención repercute en la mejora de la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Tampoco se justifica sobre la base del crecimiento poblacional la participación de los representantes del Gobierno local en un ente público de naturaleza intermunicipal, mucho menos existe racionalidad en el número de representantes del Poder Ejecutivo en el Consejo Directivo del organismo operador intermunicipal, pues no existe estudio o análisis técnico o jurídico que respalde el incremento en el número de Consejeros, así como el número de representantes que le correspondería al Gobierno del Estado, el cual en el caso concreto del organismo público descentralizado intermunicipal que nos ocupa, igualaría en su número a los representantes de los Municipios que constituyen el organismo operador, de suerte que el Gobierno tendría el mismo número de votos en el Consejo Directivo que los propios Municipios juntos.

Lo anterior revela la sobrerrepresentación del Poder Ejecutivo del Estado que pretende detentar en este órgano de administración y dirección y, con ello, su velado interés por controlarlo; de ahí que se insista en que las reformas impugnadas encubren una intervención injustificada que torna inoperante la facultad exclusiva de los Municipios de prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales conforme lo mandata el artículo 115 constitucional.

Para motivar la configuración legal en materia municipal, el legislador local debe exponer las razones por las que estima necesaria la producción jurídica en los precisos términos que se llevó a cabo, todavía más tratándose de una materia que se encuentra reservada por completo a los Municipios por el artículo 115 constitucional, como lo es el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, la cual, en el caso, resulta seriamente menguada con la intervención directa del Gobierno del Estado en el órgano de dirección y administración del organismo público descentralizado intermunicipal dispuesto o encargo por los Municipios para ese fin.

Las legislaturas locales deben expedir las leyes en materia municipal que entre otras cuestiones establezcan las bases generales de la administración pública municipal y las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos y reglamentos municipales. Con relación a ello, ese Alto Tribunal ha determinado en la jurisprudencia P.J. 129/2005 de rubro: **“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.”**, que la reforma sufrida por la norma constitucional aludida a las “bases normativas” en lugar de las “leyes en materia municipal”, tuvo como *“propósito del Órgano Reformador ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos.”*

De dicha tesis se advierte que las bases generales de la administración pública municipal sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, en la medida en que no interfieran en las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para su funcionamiento regular, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, la regulación de los aspectos generales de las funciones y servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible conveniencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Finalmente, dicha tesis señala que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del ente municipal, sin que esa facultad legislativa del Estado le otorgue intervención en cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a éste último.

Con base en lo anterior, el Municipio tiene un ámbito de competencia exclusivo para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que le competen. Al ejercer esta atribución, el municipio debe acatar las bases establecidas en las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas estatales, siendo aplicable la jurisprudencia número P./J. 133/2005, donde el Tribunal Pleno precisó que la disposición constitucional al contemplar la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos acatando las bases que se establezcan en las leyes en materia municipal, el Órgano Reformador de la Constitución, buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden.

De tal forma que, los Decretos impugnados al normar la composición final del Consejo Directivo del “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”, invaden la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, ya que a éste le corresponde dictar las normas específicas en cuanto a los entes que deben estar representados en el citado órgano de gobierno dentro de su jurisdicción, sin contradecir las bases generales dispuestas por el mismo artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Para arribar a estas conclusiones, no obsta que la naturaleza del “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila” sea un organismo público descentralizado intermunicipal, toda vez que, aunque dicho órgano goce de autonomía técnica, financiera y de gestión, no deja de formar parte de la administración pública municipal y, por tanto, dependiente de los Municipios que lo componen.

Al respecto, debe considerarse que, de acuerdo con el artículo 115 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la administración municipal presenta tres formas distintas de existencia: 1) La administración centralizada conformada por las dependencias municipales; 2) La administración descentralizada bajo la figura de organismos; y 3) La administración paramunicipal bajo la figura de entidades.

La descentralización administrativa aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio Estado determina, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y constituido por órganos propios que expresan voluntad del ente.

En el caso concreto, el “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila” fue creado por Decreto 300, expedido por el Congreso local el 9 de agosto de 1993 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de agosto de 1993.

De acuerdo con los numerales Primero y Segundo del referido Decreto 300, se desprende que dicho Sistema es un organismo público descentralizado de la administración pública intermunicipal de Monclova y Frontera, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que, entre su objeto, se encuentra construir, rehabilitar, ampliar, administrar, operar, conservar y mantener el sistema de drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales de los Municipios de Monclova y Frontera.

En relación con esta cuestión, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 16/2003, ha establecido que la circunstancia de que un organismo descentralizado cuente con personalidad jurídica propia no significa que su actuación sea libre y éste exenta de control, toda vez que su funcionamiento, y especialmente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal estos desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública a la que pertenece, dado que la toma de decisiones de esa clase de entidades se identifica con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, al establecer en ley que su control se ejerce por el propio Ejecutivo, en este caso por conducto del Presidente Municipal, y que sus órganos directivos deben integrarse con personas ligadas a la administración municipal central, con la finalidad de lograr una orientación en el rumbo del organismo.

Ese Alto Tribunal estableció que, aun cuando los organismos descentralizados son autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de manera indirecta, existiendo reemplazo de la “relación de jerarquía” por un “control administrativo” y, por ende, atento al texto de la ley es evidente que la única diferencia entre los organismos descentralizados y la administración central es la existencia de una relación diversa de la de jerarquía entre ellos. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 97/2004 de rubro: **“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.”**

De tal manera que, el hecho de que el Municipio actor no preste directamente el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, sino que por virtud de una decisión soberana de su propio cabildo o Ayuntamiento estimó oportuno que dicho servicio fuera prestado a través de un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal, de ninguna forma implica que el funcionamiento, operación, conducción, manejo, dirección y administración del citado descentralizado intermunicipal le sea ajeno o no afecte la esfera de competencia municipal, pues dicho organismo continúa de manera indirecta subordinado a la administración centralizada de cada Municipio que lo conforma, en tanto que es parte de la administración pública municipal; todavía más, su creación no significó que el Municipio fuera desposeído de la atribución de prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales conforme lo mandata el artículo 115 constitucional.

- **SEGUNDO.** El Congreso al aprobar los Decretos impugnados cometió violaciones formales al procedimiento, dado que sin fundamento ni racionalidad alguna amplió el número de Consejeros que integran el Consejo Directivo, permitiendo la intervención en ese órgano de gobierno de representantes del Gobierno del Estado de Coahuila, en concreto:

a) **Deficiencia de los Dictámenes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia.** La Gaceta Parlamentaria de la LXII Legislatura de fecha 21 de junio de 2022, contiene el orden del día y los documentos a tratarse en la Décima Séptima Sesión Ordinaria celebrada en esa misma fecha, destacando los puntos de los proyectos de Decreto de la reforma a la Ley de Aguas y al Decreto del Sistema Intermunicipal.

En el órgano de difusión del Congreso se contiene, entre otros documentos, los supuestos Dictámenes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia a votarse en la sesión del Congreso relacionados con los Decretos 245 y 247. Del Diario de los Debates de la sesión celebrada en la precitada fecha se desprende que la sesión del Congreso tuvo lugar y que se aprobaron ambos Decretos; sin embargo, de ambos documentos se desprende que los Dictámenes no reúnen los requisitos a que se refieren los artículos 142 y 143 del Reglamento del Congreso, pues no se evidencia que las sesiones que dicen tuvo la Comisión de Gobernación realmente hayan tenido verificativo, pues los Dictámenes no contienen las firmas de los integrantes, no se asienta el sentido del voto de los diputados que hayan asistido a la sesión de la Comisión, es decir, qué diputados votaron a favor y quiénes en contra, de tal manera que al no contenerse las firmas de los asistentes y carecer del sentido del voto, hace presumir que no se llevó a cabo la sesión de la Comisión y, por tanto, no era jurídicamente posible que los asuntos de trato fueran votados por el Pleno del Congreso.

La parte final de los Dictámenes relativos, tal como aparecen en la Gaceta Legislativa y en el Diario de los Debates, carecen tanto de la firma como el sentido de voto, de tal manera que no se encuentra expresada la voluntad de los integrantes de la Comisión que supuestamente asistieron a la sesión, concluyéndose que los asuntos no fueron ni tratados y mucho menos aprobados.

De los mismos documentos, Gaceta Legislativa y Diario de los Debates, se desprende que tuvieron lugar y fueron aprobados asuntos diferentes a los Decretos, con la diferencia que los dictámenes de dichos asuntos, en estos sí se contienen los datos de los asistentes a la sesión de comisión y en ellos sí se expresa el sentido del voto, lo que hace presumir que estas sesiones de Comisión sí tuvieron lugar, contrario a los supuestos dictámenes en los que se aprobaron los Decretos impugnados.

Ese Alto Tribunal ha destacado la importancia que reviste la pulcritud en el proceso legislativo ya sea creando o modificando ordenamientos jurídicos, respetando las disposiciones que regulan estos procesos de tal manera que se salvaguarden los principios de democracia representativa y representatividad, no solo son importantes el contenido de las leyes y sus reformas, sino también que se cumplan las formalidades esenciales de manera particular lo relacionado con la emisión del voto, no solo en las sesiones del Congreso sino también es extensivo a las sesiones de Comisión, de tal manera que si en los dictámenes se evidencian irregularidades trascendentales por omisiones en la publicidad o en la participación deliberativa, dichas leyes o reformas no pueden ser válidas pues se violan los principios democráticos establecidos en la Constitución. En el caso concreto es dable considerar que se violó el principio de democracia deliberativa, dado que la sesión de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia evidentemente no tuvo lugar y, por tanto, el Dictamen carece de sustento participativo de sus integrantes por no establecerse al menos el sentido del voto. Tiene aplicación la jurisprudencia P.J. 11/2011, de rubro: ***“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.”***

- b) **Omisión de notificar a la totalidad de los Ayuntamientos los proyectos de modificación de leyes.** Para la reforma a la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila contenida en el Decreto 245, no se tomó en cuenta la totalidad de los Ayuntamientos, es decir, no hubo notificación previa de conformidad con la Constitución local. En la reforma al Decreto del sistema intermunicipal no se notificó previamente a los Ayuntamientos de Frontera y Monclova.

El artículo 67 de la Constitución del Estado de Coahuila impone la obligación al Congreso local de que en la expedición o reformas de leyes o decretos en materia municipal que involucren intereses de la totalidad de los Municipios del Estado, el órgano legislativo debe notificarlo a los entes municipales por conducto de los Ayuntamientos como órganos de administración política, entendiéndose esa notificación como acto previo a las reformas.

En el caso, la Ley de Aguas para los Municipios de Coahuila, como su objeto lo determina, es de aplicación general para todos los Municipios del Estado. La reforma a dicha ley incide directamente en los intereses del Municipio y del organismo descentralizado, de tal manera que era imperativo por mandato de la Constitución local que, previo a la reforma, debió notificársele a los Municipios incluyendo el propio para que manifestaran lo que el interés del propio Ayuntamiento convenga y se respete la garantía de audiencia, notificación que no tuvo lugar, pues en ningún documento de los que integra el proceso legislativo de la aludida reforma se desprende que se hayan notificado los proyectos de reforma a la Ley de Aguas. Es inaceptable que al amparo del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, los Congresos locales se arroguen facultades que no les corresponden o legislen a espaldas de los destinatarios de la ley o modificación.

La reforma contenida en el Decreto 245 viola la autonomía y competencia de los Municipios de Monclova y Frontera, habida cuenta que nunca se recibió notificación previa en la que nos pidieran opinión o punto de vista en el que se observara lo establecido en el artículo 67, fracción LV, de la Constitución del Estado.

La consulta previa como parte del procedimiento legislativo forma parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí misma toda una serie de obligaciones al Poder Legislativo antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los Municipios, las legislaturas locales deben contemplar en un proceso legislativo una fase adicional en el procedimiento de creación o modificación de leyes, es decir, consultar a los entes municipales en las reformas que les incidan directamente.

- c) Falta de fundamentación y motivación.** Existe transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 constitucional, por indebida fundamentación y motivación.

De la exposición de motivos de los Decretos impugnados emitidos por el Poder Legislativo demandado, se advierte que señaló su carácter de órgano constitucionalmente encargado de la producción legislativa estatal y los argumentos soporte del que estimó un ordenamiento jurídico dirigido a procurar garantizar las necesidades de agua en los Municipios de Frontera y Monclova.

Adujo la necesidad de abordar el tema del agua y de incidir en los organismos operadores municipales mediante el aumento de Consejeros en el órgano de administración.

Que por el crecimiento poblacional en el Estado y por consiguiente en sus Municipios, las demandas de la población han crecido y que la representación de la ciudadanía en organismos públicos debe tener ajustes y modificaciones para cumplir las nuevas necesidades.

Que los Consejos Directivos de los sistemas municipales deben ser proporcionales al número de habitantes para garantizar la debida y correcta representación de la voz de toda la ciudadanía.

Que el Decreto de creación del organismo intermunicipal no contempla a ningún representante o integrante del Poder Ejecutivo ni de las Secretarías relacionadas con la materia de aguas.

Que la representación del gobierno en el Consejo Directivo permitirá la celebración de convenios y contratos en la materia que fueren favorables o necesarias en ramos de las administraciones municipales.

Que cada Secretaría: Medio Ambiente, del Trabajo, Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento, en el ámbito de sus competencias, tiene incidencia en la materia de aguas y son el motivo principal de ser incluidas en el Consejo Directivo.

Sin embargo, los anteriores puntos no constituyen propiamente la motivación y fundamentación suficiente del acto legislativo, que se soportó únicamente en los numerales 90, 116, 117 y demás relativos de la ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila.

De lo hasta aquí señalado, se desprende que los Decretos impugnados pretenden incidir de manera directa en el Consejo Directivo del Sistema Municipal, siendo que, para su emisión, no se expresaron fundamentos y motivos capaces de cumplir los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La reforma a la Ley de Aguas y al Decreto de creación del organismo intermunicipal tiene un matiz injerencista por parte del Gobierno del Estado vía las Secretarías del Ejecutivo local, pues en las reformas no se justifica de ninguna manera cómo es que el incremento va a incidir en la mejora de la operación del organismo, no se justificaron los supuestos beneficios que traería la representación del Gobierno local o los representantes de esas Secretarías.

Uno de los motivos aducidos en la exposición de motivos es la supuesta representación de la ciudadanía en los órganos de gobierno del organismo operador; sin embargo, ningún ente de la sociedad civil ha sido integrado al Consejo Directivo con motivo de las controvertidas reformas, sino únicamente personal del Gobierno del Estado, lo que por sí solo no justifica ni motiva las reformas contenidas en los Decretos combatidos.

Las reformas transgreden los principios de legalidad en su vertiente de motivación legislativa dado que requerían una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso que en ellas se trató, carecen de idoneidad dado que no se determina de manera suficiente cómo la reforma impactaría posteriormente en el funcionamiento de los Consejos Directivos, además no refleja la participación ciudadana a través de cámaras u organizaciones de la sociedad civil, no cumple la finalidad establecida en el artículo 24 de la Ley de Aguas ni el Decreto de creación del Sistema Intermunicipal.

- d) **Violación al principio de publicidad de las normas jurídicas.** La Constitución Federal, la propia del Estado y la Ley Orgánica del Congreso privilegian el principio de publicidad de las normas jurídicas como parte fundamental en la culminación del proceso legislativo, la publicación en el órgano de difusión las hace nacer a la vida jurídica y adquieren el carácter de obligatoria, estas producen sus efectos legales cuando se han dado a conocer con la debida oportunidad a los ciudadanos y de esta manera se salvaguardan los principios de certeza y seguridad jurídica.

La modificación a la Ley de Aguas local consistió en el incremento del número de Consejeros en proporción al número de habitantes de 16 a 20 Consejeros para el caso que nos ocupa, esto sirvió de base para la modificación del Decreto 300 que crea el organismo intermunicipal; que los nuevos 6 Consejeros serán representados por el Gobierno del Estado.

Sin embargo, no es constitucionalmente válido que una ley que no ha cobrado vigencia por no haber sido publicada en el Periódico Oficial local sirva de base para la modificación de un Decreto.

La reforma a la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila, al 21 de junio día de su creación, no reunía la calidad de ley por no haberse publicado en el Periódico Oficial local y por tanto es inconcebible que sirviera de base para la modificación del Decreto 300. En el caso, no había cobrado vigencia la modificación a la Ley de Aguas, la autorización del aumento de Consejeros no era jurídicamente válida y por tanto el nombramiento de Consejeros no tiene sustento.

3. **Registro del expediente, turno y conexidad del asunto.** Por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional bajo el número **124/2022** y al existir conexidad con la diversa 121/2022 promovida por el Municipio de Monclova, por impugnarse los mismos decretos, designó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.
4. **Admisión.** Mediante proveído de dieciocho de julio de dos mil veintidós, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitieron a trámite la demanda del presente asunto; se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, éste último en cuanto al refrendo de los Decretos impugnados, a quienes se ordenó emplazar para que presentaran su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; se tuvo como tercero interesado al Municipio de Monclova, de la propia entidad federativa; se requirió al Poder Legislativo del Estado para que remitiera copias certificadas del proceso legislativo de los referidos Decretos; y finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
5. **Negativa de Suspensión.** Por acuerdo de dieciocho de julio de dos mil veintidós, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **negaron la suspensión** solicitada por el Municipio actor, en virtud de que éste no solicitó la medida cautelar respecto de algún acto en concreto de aplicación de las normas generales impugnadas con motivo de sus reformas, actualizándose en tal sentido la prohibición expresa del artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de la materia.
6. **Contestación del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el siete de septiembre de dos mil veintidós y recibido el diecinueve de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación², Francisco Javier Cortez Gómez, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, formuló contestación a la demanda, donde manifestó lo siguiente:

² Fojas 20 y 21 de la versión digitalizada de la contestación a la demanda del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

PRIMERO: En consideración al primer concepto de invalidez esgrimido por el accionante, en el que manifiesta que los decretos impugnados transgreden la competencia constitucional del municipio en materia de prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, contenido en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, es infundado por lo siguiente:

Se niega que la expedición de los Decretos impugnados viole las disposiciones contenidas en el artículo 115 constitucional, así como que estos vulneren la competencia exclusiva de los Municipios, ya que la accionante hace una indebida interpretación de los dispositivos constitucionales que invoca.

El artículo 115 constitucional sienta las bases para la organización política y administrativa, es decir, que las reglas conforme a las cuales los Municipios se organizarán están sujetas a cumplir con las disposiciones establecidas en dicho precepto.

De ahí que tales Decretos sean constitucionalmente válidos, puesto que es la propia Constitución Federal la que otorga facultades a este Congreso para emitir disposiciones legales que sirven de base para regular la prestación de servicios públicos.

El actor de manera indebida confunde el acto legislativo de expedir dispositivos legales generales con la prestación de servicios públicos, esta última contenida en la fracción III del referido ordenamiento constitucional, en donde esta autoridad legislativa no tiene intervención alguna, es decir, su facultad se agota al expedir los dispositivos legales, en los términos de la fracción II del artículo 115 constitucional.

El contenido de los Decretos impugnados es constitucionalmente válido, porque regulan aspectos de un servicio público municipal que requiera de uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, tal como lo señaló esa Corte al emitir las jurisprudencias de rubros: **“REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.”** y **“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.”**

Dichas consideraciones fueron establecidas en la exposición de motivos de los Decretos impugnados, así como en las manifestaciones del Diputado Ricardo López Campos en la sesión donde el Pleno aprobó el Decreto 245.

Del contenido de la exposición de motivos de las iniciativas que dan origen a los Decretos impugnados, se desprende que el Congreso local en uso de sus facultades constitucionales reformó dichos instrumentos legales, a fin de que la representación de la ciudadanía cumpla con las nuevas necesidades y contextos, a través de ajustes y modificaciones necesarias a los instrumentos legales existentes, a fin de que estos cumplan con ser portadores de la voz y las exigencias de todos ellos en sus diversas áreas, así como para garantizar la coordinación entre las dependencias y entidades municipales y estatales competentes, que permitan la eficaz prestación de los servicios públicos que demandan los ciudadanos.

SEGUNDO: Es infundado el segundo concepto de invalidez del accionante en el que manifiesta que se cometieron violaciones al procedimiento legislativo.

Lo anterior porque el Congreso local, al expedir los dispositivos legales en cuestión, cumplió las disposiciones legales de su Ley Orgánica y demás aplicables.

Esto es así, ya que de las pruebas que se adjuntan al presente informe se deberá advertir que el 15 de junio de 2022, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, celebró una reunión de la que se elaboró lista de asistencia y minuta correspondiente, a fin de que dicha Comisión discutiera sobre la aprobación de un Dictamen referente a la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, suscrita por el Diputado Ricardo López Campos, el referido Dictamen fue aprobado por mayoría de los integrantes de la Comisión, tal como consta en la minuta referida y en el propio Dictamen que se ofrece como prueba.

No obstante, en sesión del Pleno del Congreso local de 21 de junio de 2022, el Diputado Presidente Francisco Javier Cortez Gómez solicitó, con fundamento en el artículo 63 de la Constitución del Estado y en los diversos 166, 171 y 172 de la Ley Orgánica del Congreso local, la dispensa a trámite consignado en el numeral 163 del ordenamiento legal antes invocado, del asunto consignado en el Punto 8 A y que corresponde a lo relativo a la iniciativa con proyecto de Decreto que forman la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo cual consta en el Diario de los Debates Décimo Séptima Sesión del Primer Periodo Ordinario de Sesiones Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura.

Por lo que se niega que existan vicios del referido Decreto, en virtud de que puede advertirse en el contenido del Diario de los Debates que se ofrece como prueba, que la mayoría del Pleno del Congreso aprobaron dispensar el trámite consignado en el artículo 163 de la Ley Orgánica respectiva, esto es, dejar de sujetarse a los trámites establecidos.

Ahora bien, por lo que hace al Decreto 245 se informa que en fecha 17 de junio de 2022, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia celebró una reunión de la que se elaboró lista de asistencia y minuta correspondiente, a fin de que dicha Comisión discutiera sobre la aprobación de un Dictamen referente a la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el Decreto 300, por el que se crea el organismo descentralizado "Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila", derivado de la iniciativa presentada por la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, conjuntamente con los diputados del Partido Revolucionario Institucional, el referido dictamen fue aprobado por mayoría de los integrantes de la Comisión, tal y como consta en el propio Dictamen que se ofrece como prueba, así como la minuta referida elaborada para tales efectos.

El Dictamen fue sometido al Pleno del Congreso el 21 de junio de 2022, lo cual consta en el Diario de los Debates Séptima Sesión del Primero Periodo Ordinario de Sesiones Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso local.

Por otra parte, se informa que los actos que dieron origen a los Decretos impugnados cumplen con la fundamentación y motivación que constitucionalmente se exige, ya que, como quedó señalado, mi presentado en uso de las facultades otorgadas por el artículo 115 constitucional expidió las normas reclamadas.

Cabe señalar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la fundamentación y motivación de los actos de la autoridad legislativa, debe entenderse como la facultad del Congreso para expedir la ley, y estos se satisfacen cuando actúan dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución otorga, en ese sentido son infundadas las manifestaciones del Municipio actor.

Por lo expuesto, ese Alto Tribunal deberá advertir que mi representado en todo momento estuvo facultado para realizar las reformas contenidas en los Decretos impugnados, esto en cumplimiento al mandato contenido en el artículo 115, fracción II, constitucional.

Se niega que este Congreso haya trastocado la autonomía municipal, en virtud de que como el propio actor lo señala, el Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila, es un organismo público descentralizado, cuyas características permiten determinar que es una persona jurídica distinta al Municipio, y que la ley que lo crea para su existencia en la vía jurídica justo es un Decreto 300 que, en uso de sus facultades constitucionales este Congreso emitió, publicado el 31 de agosto de 1993 en el periódico oficial local.

Ahora bien, las reformas contenidas en los Decretos de los que se duele la actora, tal y como se señaló en la exposición de motivos, se hizo con el objeto de garantizar la cooperación entre los niveles de gobierno estatal y municipal, a fin de prestar servicios públicos que atiendan las necesidades de los habitantes de ambos Municipios, por lo que se insiste son infundados e inoperantes los conceptos de invalidez que hace valer.

7. **Contestaciones del Poder Ejecutivo y Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Por escritos depositados en la oficina de correos de la localidad el doce de septiembre de dos mil veintidós y recibidos el veinte de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación³, Valeriano Valdés Cabello, en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, dio contestación a la demanda en representación del titular del Poder Ejecutivo y del Secretario de Gobierno de dicha entidad federativa, en la que, en esencia, manifestó:

Es infundada la presente controversia, ya que, siendo una facultad del Poder Ejecutivo como autoridad promulgadora, es necesario establecer que en el presente asunto no se atribuye de forma directa acto violatorio o concepto de invalidez alguno en cuanto a la promulgación y publicación de las normas impugnadas; por tanto, se sostiene su validez por lo que hace al Ejecutivo local y al Secretario de Gobierno del Estado de Coahuila.

³ Fojas 4, 7 y 8 de la versión digitalizada del escrito de contestación a la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza; y 4, 13 y 14 de la relativa del Secretario de Gobierno de esa entidad federativa.

Por otra parte, también es importante precisar que, si bien es cierto que mediante Decreto 245, de reformas a la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila, y el Decreto 247, sobre reformas al Decreto que crea el organismo público descentralizado intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”, también lo es que ello fue así, por ser un deber del Ejecutivo local, previsto en la propia Constitución del Estado, conforme a los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, que dispone que el Gobernador deberá sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso estatal y de lo cual puede deducirse que el Poder Ejecutivo no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación.

Asimismo, se considera necesario admitir que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a lo remitido por el Congreso local, no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo estatal da a conocer la ley o decreto a los habitantes a través del Periódico Oficial del Estado; lo anterior son requisitos indispensables de fundamentación y motivación de dichos actos y solo se requiere que provengan de una autoridad competente para ordenarlos y que se cumplan con las formalidades exigidas por la ley para ello, a fin de que la nueva ley, o sus reformas, puedan ser conocidas; requisitos que en el presente caso se cumplieron, pero solo como una formalidad que la propia ley suprema determina.

La entrada en vigor se encuentra sujeta a la *vacatio legis* y a las condiciones previstas en los artículos transitorios que el propio Constituyente estableció para su vigencia. Por lo anterior existe vigencia respecto de nuestra legislación procesal en la materia, por lo que es constitucionalmente válido que se realicen las modificaciones necesarias para ajustarlos a los altos valores que se desean proteger, conforme a la exposición de motivos de la citada reforma.

Atender la solicitud del actor nos llevaría a que se fuera una parálisis legislativa absoluta, lo que vulneraría el principio de progresividad, pues la ley en cita tutela y protege diversos derechos humanos, consagrados todos como derechos sustantivos en la Constitución Federal.

8. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.
9. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veintisiete de enero de dos mil veintitrés tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el diverso 34 del propio ordenamiento, se hizo constar que las partes no comparecieron, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas aportadas al expediente y, finalmente, por acuerdo de siete de febrero siguiente, se puso el expediente en estado de resolución.

I. COMPETENCIA.

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i)⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I⁵, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 1/2023⁶, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza, con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de dicha entidad federativa.

⁴ **Constitución Federal.**

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]”

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]”

i) Un Estado y uno de sus Municipios; [...]”

⁵ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:”

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]”

⁶ **Acuerdo General Plenario 1/2023.**

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

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...]”

11. Estas consideraciones **son obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.

12. En términos del artículo 41, fracción I⁷, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el municipio actor y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la **jurisprudencia P.J. 98/2009⁸** de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”**.
13. De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la *litis* constitucional efectivamente planteada.
14. En ese sentido, de la revisión integral del escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente, se observa que el Municipio actor impugna lo siguiente: **a)** la aprobación, promulgación y publicación del **Decreto 245**, por el cual se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la **Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**; y **b)** la aprobación, promulgación y publicación del **Decreto 247**, por el que se reforma el primer párrafo del numeral 3, de la fracción I, del artículo Quinto, y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, y décimo incisos al numeral 3, de la fracción I, del artículo Quinto del diverso Decreto 300, por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado: **“Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”**, publicado el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y tres en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Ambos Decretos combatidos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de junio de dos mil veintidós.
15. El contenido del **Decreto 245** es el siguiente:

“Que el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza;

DECRETA:

NÚMERO 245.-

ARTÍCULO ÚNICO. *Se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza para quedar como sigue:*

ARTÍCULO 24.- ...

I.- ...

II.- ...

a) Hasta diez consejeros, en población de hasta 10,000 habitantes.

b) Hasta catorce consejeros, en población de 10,001 hasta 40,000 habitantes.

c) Hasta dieciséis consejeros, en población de 40,001 hasta 80,000 habitantes.

d) Hasta veinte consejeros, en población de 80,001 habitantes.

...

...

...

...

...

...

...

⁷ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 41. *Las sentencias deberán contener:*

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...].”

⁸ P.J. 98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro 166985.

...

...

TRANSITORIO

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

Dado en la Ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a los veintiún días del mes de junio de dos mil veintidós.

DIPUTADO PRESIDENTE

FRANCISO JAVIER CORTEZ GÓMEZ

(RÚBRICA)

DIPUTADA SECRETARIA

DIPUTADA SECRETARIA

MARÍA BÁRBARA CEPEDA BOEHRINGER

LAURA FRANCISCA AGUILAR TABARES

(RÚBRICA)

(RÚBRICA)”

16. Por su parte, el **Decreto 247** dispone:

“Que el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza;

DECRETO:

NÚMERO 247.-

ARTÍCULO ÚNICO. Se **reforma** el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto, y se **adiciona** un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 del primer párrafo de la fracción I del Artículo Quinto, del Decreto 300 del Congreso del Estado por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado ‘Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila’, publicado el 31 de agosto de 1993 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para quedar como sigue:

ARTÍCULO QUINTO.- ...

I.- ...

1.- ...

2.- ...

3.- Veinte consejeros que serán:

- ...

- ...

- ...

- Un representante del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Un representante de la Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Un representante de la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Un representante de la Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Un representante de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Un representante de la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila, el cual será designado por el Consejo Directivo de dicho organismo público descentralizado estatal.

...

...

II.- ...

TRANSITORIO

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

Dado en la Ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a los veintiún días del mes de junio de dos mil veintidós.

DIPUTADO PRESIDENTE

FRANCISO JAVIER CORTEZ GÓMEZ

(RÚBRICA)

DIPUTADA SECRETARIA

MARÍA BÁRBARA CEPEDA BOEHRINGER

(RÚBRICA)

DIPUTADA SECRETARIA

LAURA FRANCISCA AGUILAR TABARES

(RÚBRICA)"

17. La existencia de los referidos Decretos se acredita, mediante la copia certificada de la publicación respectiva en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, de veinticuatro de junio de dos mil veintidós, Tomo CXXIX, número 50, misma que fue aportada por el Municipio actor en los anexos de su demanda.⁹
18. Estas consideraciones **son obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD.

19. A continuación, se procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.
20. El artículo 21, fracción II¹⁰, de la Ley Reglamentaria de la materia establece el plazo de treinta días hábiles, para promover una Controversia Constitucional cuando se impugnen normas generales, los cuales serán contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.
21. En el caso, los **Decretos 245 y 247** impugnados fueron **publicados el viernes veinticuatro de junio de dos mil veintidós** en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que el plazo de treinta días hábiles para impugnarlos transcurrió del **lunes veintisiete de junio al viernes diecinueve de agosto de dos mil veintidós**, como se muestra en el siguiente calendario.

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Junio 2022						
19	20	21	22	23	<u>24</u>	25
26	27	28	29	30	1	2
Julio 2022						
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
Agosto 2022						
31	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	<u>19</u>	20

⁹ Fojas 7 a 11 del archivo digitalizado de los anexos de la demanda del Municipio actor.

¹⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

II. Tratándose de **normas generales, de treinta días** contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]

22. De dicho plazo deben descontarse los días veinticinco y veintiséis de junio, dos, tres, nueve y diez de julio; seis, siete, trece y catorce de agosto de dos mil veintidós, por corresponder a sábados y domingos; así como del sábado dieciséis al domingo treinta y uno de julio de ese año, por conformar el primer periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los artículos 3¹¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 2¹² de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales.
23. Por tanto, si el escrito de demanda de la controversia fue depositado en el buzón judicial el **jueves catorce de julio de dos mil veintidós** y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es de concluirse que **su presentación resulta oportuna**.
24. Estas consideraciones **son obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

25. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones.
26. Por su parte, de los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales¹⁴, se desprende que **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
27. En el caso, la demanda fue suscrita por Yadira Cárdenas Quirino, en su carácter de Síndica de Mayoría del **Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza**, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría, expedida el nueve de julio de dos mil veintiuno por el Instituto Electoral de Coahuila¹⁵, y en términos del artículo 35, párrafo primero, del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza¹⁶, a dicha funcionaria le corresponde ejercer la representación legal del Ayuntamiento; por tanto, debe concluirse que **cuenta con legitimación activa para promoverla**.
28. Estas consideraciones **son obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

¹¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

“Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.”

¹² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 20. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

j). Un Estado y uno de sus Municipios; [...]

¹⁴ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; [...]

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

¹⁵ Foja 37 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹⁶ Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

“Artículo 35. El síndico es el integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar y defender los intereses del municipio y representarlo jurídicamente; (...).”

V. LEGITIMACIÓN PASIVA.

29. Los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero¹⁷, de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, establecen que tendrán el carácter de demandados en controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto o incurrido en la omisión objeto de la controversia, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
30. En el caso, el **Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza** compareció por conducto de Francisco Javier Cortez Gómez, en su carácter de **Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado**, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada del Acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, mediante el cual se declara la integración de la Mesa Directiva que estará en funciones durante el Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura de ese órgano legislativo, en donde consta la designación del cargo con que se ostenta; además, en términos del artículo 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso local¹⁸, dicho funcionario ejerce la representación legal; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva en este asunto**.
31. Por su parte, tanto el **Poder Ejecutivo como el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza**, comparecieron por conducto de Valeriano Valdés Cabello, en su carácter de **Consejero Jurídico del Gobierno de dicha entidad federativa**, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado, el uno de enero de dos mil veintidós¹⁹; y en términos de los artículos 5, fracción VII, 11, fracción XXII y 25, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno local²⁰, así como el diverso 158²¹ de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Ejecutivo y al Secretario de Gobierno en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, dichas autoridades **cuentan con legitimación pasiva en este asunto**.
32. La consideración relativa al reconocimiento de legitimación pasiva de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza es obligatoria al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La consideración respecto al reconocimiento de legitimación pasiva a la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza no es obligatoria al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Ríos Farjat. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

¹⁷ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]"

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; [...]"

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]"

¹⁸ Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

"Artículo 48. La o el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y a la Junta de Gobierno ante toda clase de autoridades, en materia administrativa, penal, civil, fiscal o laboral, así como en materia de amparo y en los demás asuntos en los que sea parte el Congreso. La o el Presidente podrá delegar esta representación en cualquiera de los titulares de los órganos técnicos al Congreso, otorgando el poder legal correspondiente. (...)"

¹⁹ Foja 5 de la versión digitalizada de los respectivos escritos de contestación presentados por el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

²⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

"Artículo 5. Al frente de la Secretaría habrá un Secretario, quien tendrá a su cargo el despacho de los asuntos que las leyes le asignan, además aquellas que le sean encomendadas y para tal efecto, se auxiliará de las siguientes unidades administrativas: (...)"

VII. La Consejería Jurídica; (...)"

"Artículo 11. Son facultades del o la Titular de la Consejería las siguientes:

(...)"

XXII. Representar a quien sea Titular del Ejecutivo, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los procedimientos y juicios ante autoridades judiciales o administrativas, en que éste intervenga con cualquier carácter; y asesorar a las dependencias que concurren a alguno de estos procesos;

(...)"

"Artículo 25. Corresponde a la o el titular de la Consejería Jurídica, además de las consignadas en el artículo 10 de este reglamento, las facultades y obligaciones siguientes: (...)"

VIII. Representar al Ejecutivo y al Secretario, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter; y asesorar a las dependencias en que concurren a alguno de estos procesos; (...)"

²¹ Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

"Artículo 158. (...)"

Las controversias constitucionales locales se sujetarán a lo siguiente:

1. Podrán promoverse por cualquiera de las partes, según la controversia de que se trate. En las que el Ejecutivo sea parte, podrá estar representado por el titular de la Consejería Jurídica.

(...)"

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

33. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia o sobreseimiento, ni este Tribunal Pleno advierte la actualización de alguna de oficio.
34. Estas consideraciones, en lo que respecta a la procedencia del Decreto 247 impugnado, **son obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández; en tanto que la procedencia del diverso Decreto 245 combatido fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra por el sobreseimiento y anunció voto particular.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

35. El Municipio actor formula dos conceptos de invalidez en su demanda.
36. En su **primer concepto de invalidez**, sostiene, en esencia, que los Decretos 245 y 247 impugnados, por los cuales se reforman, respectivamente, la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza y al Decreto de creación del organismo público descentralizado intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal de Agua y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila" (SIMAS Monclova y Frontera), violan las fracciones II y III, inciso a), del artículo 115 de la Constitución Federal, por una parte, al ir más allá del establecimiento de bases generales a que se refiere ese precepto constitucional y, por otra, al generar una injerencia indebida por parte del Poder Ejecutivo del Estado en la integración del Consejo Directivo del citado organismo intermunicipal, en violación de la autonomía municipal en la prestación del servicio público en materia de agua, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
37. Destaca que el Estado, mediante la designación de Consejeros representantes de diversas Secretarías del Ejecutivo local, pretende intervenir indebidamente en la organización y funcionamiento del organismo descentralizado intermunicipal encargado de la función pública de agua y saneamiento que, constitucionalmente, compete a los Municipios.
38. Precisa que con la facultad otorgada por el Congreso del Estado al Ejecutivo local para designar Consejeros en ese Sistema Intermunicipal, condiciona al Municipio en su operación autónoma como lo establece el artículo 115, fracciones II y III, inciso a), de la Constitución Federal, pues en términos de dicho precepto queda para el ámbito reglamentario municipal todo lo relativo a su organización, funcionamiento interno y administración pública, así como la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, como lo es, en específico, el sistema de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de aguas residuales.
39. Asimismo, explica que desde la creación del referido Sistema Intermunicipal a través del Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y tres, se encomendó su operación a los Municipios de Monclova y Frontera, siendo la designación de los Consejeros que forman parte de este Sistema le corresponde a ambos Municipios en las esferas de su competencia, estableciéndose un sistema que, por igualdad, a cada Municipio le corresponde designar la mitad de los Consejeros, turnándose la Presidencia y la Vicepresidencia cada seis meses.
40. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, resulta pertinente sintetizar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, para, posteriormente, analizar su aplicación en el caso concreto.
41. Finalmente, por lo que respecta al **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que existieron violaciones al proceso legislativo que dio lugar a los Decretos impugnados. Concretamente, señala los siguientes argumentos:
 - a) **Que existe deficiencia de los Dictámenes** de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, pues no reúnen los requisitos que exigen los artículos 142 y 143 del Reglamento del Congreso, en la medida que no contienen las firmas de los integrantes y no se asentó el sentido del voto de los diputados que asistieron a la sesión de la Comisión respectiva.
 - b) **Que hubo omisión de notificar a la totalidad de los Ayuntamientos** el proyecto de modificación a los Decretos impugnados, dado que el artículo 67 de la Constitución local impone la obligación al Congreso de que en la expedición o reformas de leyes o decretos en materia municipal que involucren intereses de la totalidad de los Municipios del Estado, el órgano legislativo debe notificarlo a los entes municipales por conducto de los Ayuntamientos como órganos de administración política, lo cual, en el caso, señala que no aconteció.

- c) **Que los Decretos impugnados carecen de fundamentación y motivación**, pues considera que requerían una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso que en ellas se trató, carecen de idoneidad dado que no se determina de manera suficiente cómo la reforma impactaría posteriormente en el funcionamiento de los Consejos Directivos, además no refleja la participación ciudadana a través de cámaras u organizaciones de la sociedad.
- d) **Que se viola el principio de publicidad de las normas jurídicas**, pues, a su parecer, la reforma a la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila, al día de su creación, no reunía la calidad de ley por no haberse publicado en el Periódico Oficial local y por tanto considera inconcebible que sirviera de base para la modificación del Decreto 300. Esto, pues al no haber cobrado vigencia la modificación a la Ley de Aguas, estima que la autorización del aumento de Consejeros no era jurídicamente válida y por tanto tampoco lo es el nombramiento de Consejeros.
42. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido que **las violaciones al procedimiento legislativo** que dio origen a la norma general impugnada **son de estudio preferente**, toda vez que, de resultar fundadas, comprenderá un efecto invalidante total, por lo que sería innecesario ocuparse de los vicios de fondo que se le atribuyan al precepto normativo en cuestión.
43. Lo anterior, porque no es jurídicamente posible que subsista una norma como consecuencia de un procedimiento legislativo seguido de forma irregular y en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario²².
44. Atento a ello, para dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, resulta pertinente sintetizar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, para, posteriormente, analizar su aplicación en el caso concreto.

VII.1. Parámetro de regularidad constitucional.

45. Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, ya este Tribunal Pleno en diversos precedentes, se ha pronunciado básicamente en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal.
46. En efecto, son varios los precedentes que contienen la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005²³; 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006²⁴; 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015²⁵; 36/2013 y su acumulada 37/2013²⁶; 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017²⁷; 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020²⁸; 95/2021 y su acumulada 105/2021²⁹; y 119/2021 y su acumulada 128/2021³⁰, así como las controversias constitucionales 58/2013³¹; 41/2014³²; 34/2014³³ y 63/2016³⁴.

²² Criterio sustentado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 32/2007: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS**"; publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro 170881.

²³ **Acción de inconstitucionalidad 9/2005**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el 13 de junio de 2005.

²⁴ **Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, resuelta el 4 de enero de 2007.

²⁵ **Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el 3 de septiembre de 2015.

²⁶ **Acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta el 13 de septiembre de 2018.

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelta el 16 de enero de 2020.

²⁸ **Acción de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta el 12 de noviembre de 2020.

²⁹ **Acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, resuelta el 16 de noviembre de 2021.

³⁰ **Acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta el 15 de agosto de 2022.

³¹ **Controversia constitucional 58/2013**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza, resuelta el 2 de junio de 2015.

³² **Controversia constitucional 41/2014**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta el 29 de septiembre de 2015.

³³ **Controversia constitucional 34/2014**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta el 6 de octubre de 2015.

³⁴ **Controversia constitucional 63/2016**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, encargado del engrose Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelta el 23 de septiembre de 2019.

47. De esos precedentes destacan como principios relevantes los siguientes:
- Se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas **se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa**. Así, se busca, al final de cuentas, **que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática** que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, su publicidad, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano;
 - Lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo **es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad**, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública;
 - Existen **dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria**³⁵; el primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, **sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo**.
48. Atento a ello, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorgan pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.
49. Adicionalmente, se debe poner especial atención a los criterios sobre *dispensa de trámites legislativos*, cuyo primer precedente deriva de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008³⁶. En ese sumario se estableció *que no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente*, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo acreditarse, cuando menos, las siguientes condiciones:
- La existencia de determinados **hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;
 - La relación medio-fin, esto es, que **tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate**, pues, de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad;
 - Que tal condición de urgencia **evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios**, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.
 - La circunstancia de que **una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos no es suficiente para convalidar su falta de motivación**, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

³⁵ Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008 de rubro y texto: **"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 709, registro 169493.

³⁶ **Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, resuelta el 20 de noviembre de 2008.

50. De conformidad con lo expuesto, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:
- a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
 - b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
 - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
51. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.³⁷
52. Con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.
53. En conclusión, en un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos

VII.2. Análisis del caso concreto.

54. Como se expuso, el Municipio actor plantea dos conceptos de invalidez, el primero se encuentra enfocado a acreditar una violación directa a la competencia que el artículo 115, fracciones II, párrafo segundo y III, en su inciso a), de la Constitución Federal le reconoce para ejercer, de forma autónoma y exclusiva, la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; el segundo va dirigido a evidenciar que existen violaciones al proceso legislativo que dieron lugar a los Decretos impugnados.
55. Este Tribunal Pleno considera **esencialmente fundado** el segundo concepto de invalidez que plantea el Municipio actor, en la parte donde alega que se le debió dar participación en el proceso legislativo, tanto para reformar la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, como el Decreto 300, a través del cual se crea el Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila (SIMAS Monclova y Frontera).
56. Para evidenciar lo anterior, es necesario reproducir el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como el diverso 17 de la Ley de Aguas para los Municipios de esa entidad federativa:

³⁷ Resultan aplicables las tesis L/2008 y XLIX/2008, respectivamente de rubros: "**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL**" y "**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**".

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza
<p>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 2 DE DICIEMBRE DE 2016)</p> <p>Artículo 60.- Las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo, Tribunal Superior, Organismos Públicos Autónomos, la Procuraduría General de Justicia del Estado o Ayuntamientos pasarán desde luego, a Comisión. <u>Las de los Diputados, se sujetarán al trámite que disponga la Ley Orgánica del Congreso.</u></p> <p>(REFORMADO, P.O. 10 DE JUNIO DE 2008)</p> <p>Las iniciativas presentadas por los sujetos a que se refiere la fracción VI del artículo anterior, se sujetarán al trámite que establezcan las disposiciones legales aplicables.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 13 DE OCTUBRE DE 2001)</p> <p><u>Cuando se trate de una iniciativa de ley o decreto en materia municipal, el Presidente del Congreso inmediatamente la enviará al Ayuntamiento o Ayuntamientos respectivos para oír su opinión, que deberán emitir y entregar al Congreso del Estado dentro de los siete días naturales siguientes a la fecha en que la reciban, sin perjuicio de realizar el turno que corresponda. Vencido el plazo señalado, con o sin opinión de los Ayuntamientos, se continuará con el trámite legislativo.</u></p> <p>(ADICIONADO, P.O. 20 DE MARZO DE 2001)</p> <p>En este caso, el envío será a todos los Ayuntamientos cuando se trate de una ley o decreto que tenga aplicación en todos los municipios, pero cuando se trate de una ley o decreto que sólo tenga aplicación en algún o algunos municipios, el envío únicamente se realizará al Ayuntamiento o Ayuntamientos involucrados. Será innecesario el envío de la ley o decreto al Ayuntamiento que inicio el proceso legislativo.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 2 DE DICIEMBRE DE 2016)</p> <p>Cuando un Ayuntamiento presente una ley o decreto en materia municipal, el Congreso del Estado podrá pedir la opinión del Ejecutivo del Estado, antes de elaborar el dictamen.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 13 DE OCTUBRE DE 2001) (REPUBLICADO, P.O. 2 DE DICIEMBRE DE 2016)</p> <p><u>Por ley o decreto en materia municipal se entenderá sólo aquella norma o normas secundarias a que se refieren los incisos del a) al e) de la fracción IX del artículo 67 de esta Constitución. No serán leyes o decretos en materia municipal aquellas normas fiscales o presupuestales que deban ser aprobadas para el ejercicio fiscal del año siguiente.</u></p>	<p>“ARTÍCULO 17.- El Decreto que cree los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, deberá contener, su estructura, ámbito territorial de funciones y atribuciones específicas, el número y las reglas para designar a los Consejeros que los integren, así como las normas para su operación, sujetándose para tal efecto a la presente Ley. La iniciativa de Decreto será promovida por los Ayuntamientos ante la Legislatura Estatal y su contenido se sujetará a lo dispuesto en esta Ley.”</p>

57. De los preceptos transcritos, se aprecia, por un lado, que la Constitución de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 60, párrafo tercero, establece que cuando se trata de una **iniciativa de ley o decreto en materia municipal, el Presidente del Congreso local inmediatamente la enviará al Ayuntamiento o Ayuntamientos respectivos para oír su opinión**, que deberán emitir y entregar al Congreso del Estado dentro de los siete días naturales siguientes a la fecha en que la reciban. Vencido el plazo, con o sin opinión de los Ayuntamientos, se continuará con el trámite legislativo.
58. Resalta también que el último párrafo del citado artículo 60, determina que **“Por ley o decreto en materia municipal se entenderá sólo aquella norma o normas secundarias a que se refieren los incisos del a) al e) de la fracción IX del artículo 67 de esta Constitución. No serán leyes o decretos en materia municipal aquellas normas fiscales o presupuestales que deban ser aprobadas para el ejercicio fiscal del año siguiente”**.
59. Al respecto, es de señalarse que el artículo 67, fracción IX, de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, desarrolla el objeto de las bases generales de las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II, párrafo tercero, del artículo 115 de la Constitución Federal, en sus incisos a) a e), como se muestra en este cuadro comparativo:

Constitución Federal	Constitución del Estado de Coahuila
<p>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)</p> <p>Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]</p> <p>(REFORMADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)</p> <p>II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>[...]</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)</p> <p><u>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</u></p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p>	<p>“Artículo 67.- Son atribuciones del Poder Legislativo: [...]</p> <p>((REFORMADA, P.O. 20 DE MARZO DE 2001)</p> <p>IX. Expedir, reformar, derogar y abrogar leyes y decretos en materia municipal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, con sujeción a los cuales los Ayuntamientos deberán aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p><u>El objeto de las leyes o decretos a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</u></p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de imparcialidad, igualdad, publicidad, inmediatez, gratuidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución;</p>

<p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>[...].”</p>	<p>d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso del Estado considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.”</p>
---	---

60. Atento a ello, es de concluirse que, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, los Municipios tienen derecho de participar en el proceso de creación de cualquier iniciativa de ley o decreto en materia municipal, dentro de lo cual se incluyen aquellas que tengan por objeto establecer **bases generales** de la administración pública municipal.
61. En el caso, la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, se publicó en el Periódico Oficial local el veinticuatro de enero de dos mil nueve y, en términos de su artículo 1º, tiene por objeto **establecer las bases y regular** la organización, atribuciones, actos y contratos relacionados con **los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reúso y disposición de aguas residuales en los Municipios del Estado**, todo ello bajo un esquema de desarrollo sustentable.
62. Por tanto, la referida **Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza constituye una ley en materia municipal a que se refiere la Constitución local**, respecto de la cual, el Congreso de la entidad federativa tenía la obligación de otorgar derecho de audiencia a los Municipios para expresar lo que a su derecho conviniera en los términos señalados en el artículo 60, párrafo tercero, de la Constitución del propio Estado.
63. Ahora, de las constancias que obran en autos, **no se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Coahuila haya dado participación a los Municipios de la entidad federativa** en el proceso de emisión del Decreto 245 combatido, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la **Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**.
64. La iniciativa con proyecto de Decreto para reformar la citada Ley, de quince de junio de dos mil veintidós, fue presentada por el diputado Ricardo López Campos, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. En su exposición de motivos³⁸, señaló:

“La Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza fue publicada el 24 de febrero de 2009, razón de ello y bajo esa óptica es que se acordó que la conformación de los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, en concreto, la integración de los Consejeros del Consejo Directivo fuera fundamentada en la cantidad de pobladores. Dicho lo anterior y atendiendo al aumento constante y dinámico de la población, es que dicho número de representantes debe aumentar de igual manera, pues la sociedad y la población así lo demanda.

La estadística realizada en el 2000 por el INEGI, arrojó que la población total en Coahuila en dichos años era de 2.3 millones y, a su vez, la última encuesta realizada por la citada Institución, manifiesta que para el año 2020 se cuenta con una población total de 3'146,771 (tres millones ciento cuarenta y seis mil setecientos setenta y un) habitantes en Coahuila, es decir, en el periodo comprendido de 20 años hubo una tasa de crecimiento del 3.1%, ocupando actualmente el lugar número 15 a nivel nacional por su número de habitantes, elevando un lugar respecto al que se tenía en 2010.

³⁸ Fojas 36 a 38 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Derivado de lo anterior, es importante señalar que las cifras consideradas del 2000, parten de la justificación de que la ley en cuestión fue realizada en función del censo poblacional del 2000, puesto que dicha ley tuvo su creación en 2009 y el siguiente censo fue realizado hasta el año 2010.

Es claro que las demandas poblacionales han ido en incremento y en ajuste, siendo así que la representación de la ciudadanía, a manos de órganos, instituciones o cualquier forma de integración que les represente, debe cumplir con las nuevas necesidades y contextos, a través de ajustes y modificaciones que garanticen ser portadores de la voz y exigencias de toda la ciudadanía en sus diversas áreas.

Por todo lo anterior, se propone sumar 5 integrantes por cada grupo poblacional de los Consejeros que integran al Consejo Directivo de los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, mediante la reforma a los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar de la siguiente manera: (...).

65. En torno a dicha iniciativa, la Comisión de Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso de Coahuila de Zaragoza, aprobó el Dictamen³⁹ correspondiente al diecisiete de junio de dos mil veintidós, por mayoría de seis votos a favor, tres en contra y cero abstenciones, tal y como se hace constar en la Minuta⁴⁰ de la reunión corresponde a esa fecha.
66. Por lo que respecta al **Decreto 247**, que modificó el Decreto 300, de creación del SIMAS Monclova y Frontera, este Pleno observa que el **artículo 17 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**, otorga el derecho de iniciativa a los propios Municipios involucrados, al señalar: ***“El Decreto que cree los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, deberá contener, su estructura, ámbito territorial de funciones y atribuciones específicas, el número y las reglas para designar a los Consejeros que los integren, así como las normas para su operación, sujetándose para tal efecto a la presente Ley. La iniciativa de Decreto será promovida por los Ayuntamientos ante la Legislatura Estatal y su contenido se sujetará a lo dispuesto en esta Ley.”***
67. De este modo, la atribución para presentar una iniciativa de reforma al Decreto 300, de creación de los SIMAS que se analiza, **correspondía a los Municipios que integran ese Sistema**, siendo que en el caso la iniciativa relativa, de dos de junio de dos mil veintidós, fue suscrita por la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, conjuntamente con las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.⁴¹ En la exposición de motivos de dicha iniciativa⁴² se señaló, en lo conducente:

“A pesar de que conforme el Decreto 300 SIMAS Monclova y Frontera debe de coordinar sus operaciones con todas aquellas dependencias y/o entidades que por sus actividades y facultades se relacionen con su objeto, además de promover coordinadamente con las dependencias y entidades estatales y federales correspondientes, las acciones y obras necesarias para el control y prevención de la contaminación de aguas y el reúso de las aguas residuales tratadas, la integración actual de su Consejo Directivo no contempla a ningún representante o integrante del Poder Ejecutivo ni de las Secretarías que lo conforman relacionadas con la materia en cuestión, así como de la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila (CEAS).

De conformidad con las facultades del Gobernador consagradas en el artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, su representación permitirá la celebración de convenios y contratos en la materia que fueren favorables o necesarios en diversos ramos de las Administraciones Municipales, así como con personas físicas o morales de carácter público o privado, de igual manera, conforme a la fracción XXVIII del citado artículo, el Ejecutivo del Estado podrá auxiliar y colaborar estrechamente con los Gobiernos Municipales para el mejor desarrollo político, económico, cultural y social.

³⁹ Fojas 36 a 38 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁰ Fojas 71 a 77 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴¹ Foja 22 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴² Fojas 24 a 27 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Según el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, gracias a las facultades de la Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social, su integración sumaría en virtud de que es el área competente para propiciar todas las condiciones necesarias para el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, diseñando, ejecutando y garantizando el acceso a programas de desarrollo social para los Municipios del Estado que lo soliciten, asegurando la adecuada distribución y abastecimiento de productos de consumo básico y necesidad extrema.

La Secretaría del Medio Ambiente, de conformidad al artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, es la responsable de formular y conducir las políticas públicas en materia de recursos naturales y saneamiento natural, de tal manera, que su integración permitirá abonar a la regulación de la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y aquellas nacionales que sean asignadas.

A la Secretaría del Trabajo, en virtud del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, le corresponde procurar el equilibrio entre diversos factores de la producción, así como el diseño y dirección de programas mediante la capacitación y adiestramiento para el trabajo y la vinculación del sector productivo, permitiendo a su vez la participación dentro del Consejo para propiciar los elementos necesarios en la materia.

Con relación al artículo 33 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial será responsable de formular, ejecutar y evaluar en el ámbito de su competencia las políticas públicas en materia de vivienda y ordenamiento territorial relacionados con vivienda y aguas, así como de los programas estatales enfocados a brindar asesoría y apoyo requerido por las autoridades municipales para formular e instrumentar los programas de dichas entidades. Asimismo, tiene la facultad de colaborar e impulsar estudios en materia hidrológica que permita el cuidado del agua y la posibilidad de su aprovechamiento para el consumo humano, agropecuario e industrial; y la implementación de acciones de coordinación institucional que propicien el mejoramiento, operación y uso eficiente de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas y rurales.

Por otro lado, en virtud de que la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial adquiere la facultad de favorecer las buenas prácticas en materia de cuidado del agua, ahorro y uso responsable de la misma, así como contribuir en la remediación de este líquido, además, de regular el aprovechamiento y abastecimiento de los cuerpos de agua de competencia estatal para apoyar a las instancias municipales en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, su integración resulta ser indispensable para el objeto y las operaciones que ejecuta el Decreto 300.

Según la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila", tiene por objeto principal el emitir la normativa técnica y operativa relativa a la prestación, abastecimiento y dotación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento que presten los Municipios en el Estado, en apoyo a las dependencias y entidades municipales que los tengan a su cargo.

CEAS, además cuenta con la atribución de auxiliar técnicamente a dichas dependencias y entidades en la dirección, administración, operación y conservación de los sistemas municipales destinados a este fin. Lo anterior, conforme al artículo primero de la Ley citada. Dicho esto, la participación de CEAS en el Consejo Directivo de SIMAS Monclova y Frontera, abonaría a que ambos descentralizados se coordinen de mejor manera en el desempeño de sus actividades.

Cabe mencionar que la participación de CEAS en el Consejo Directivo de un Sistema Intermunicipal de Aguas no es una institución novedosa, sino que cuenta con un precedente establecido en la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, denominado 'Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Castaños, Coahuila'. En dicha Ley, según su artículo quinto, el Director General CEAS forma parte del Consejo Directivo.

Por todo lo anterior, se propone sumar 6 integrantes al Consejo Directivo de SIMAS Monclova y Frontera, aumentando a 22 integrantes su Consejo Directivo (20 de ellos Consejeros), mediante la reforma y adición de un cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno inciso al párrafo primero de la fracción I del artículo quinto del Decreto 300: (...)."

68. Es de resaltarse que de la Minuta⁴³ de la reunión celebrada por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de quince de junio de dos mil veintidós, fue aprobado el Dictamen⁴⁴ respectivo con seis votos a favor, tres en contra y cero abstenciones, aprobándose así por mayoría el Dictamen correspondiente.
69. Ahora bien, los referidos Dictámenes, tanto a la iniciativa para reformar la Ley de Aguas para los Municipios de Coahuila de Zaragoza, como el relativo a la modificación del Decreto 300, por el que sea crea el SIMAS Monclova y Frontera, fueron sometidos al Pleno del Congreso local en la Décima Séptima Sesión del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura, que tuvo lugar el veintiuno de junio de dos mil veintidós. Dichos asuntos fueron listados en el numeral 8 del orden del día, bajo las letras A y C, respectivamente⁴⁵, entre otros de contenido similar.
70. Durante el desarrollo de la referida sesión de veintiuno de junio de dos mil veintidós, el diputado Presidente informó que los coordinadores de las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, solicitaron la dispensa a trámite consignado en el artículo 215 y en el párrafo 2 del artículo 253 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, así como la dispensa de lectura de los considerandos y resultandos de los Dictámenes consignados en los Puntos del 8 A al 8 J del orden del día previamente aprobado y que solo fueran leídos los proyectos de Decreto, toda vez que fueron dados a conocer a las y los integrantes de la legislatura con anticipación y se encontraban íntegramente contenidos en la Gaceta Parlamentaria de la página del Congreso, lo cual fue aprobado por unanimidad.⁴⁶
71. Posteriormente, la Presidencia solicitó la dispensa del trámite consignado en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso local, respecto al asunto consignado en el Punto 8 A del orden del día, relativo al Dictamen de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo cual fue aprobado por una mayoría de dieciséis votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones.⁴⁷
72. Atento a ello, se ordenó dar lectura del Dictamen relativo, concluido lo cual, se dio la palabra a diversos diputados. Dentro de dichas participaciones, los diputados Francisco Javier Cortez Gómez, Lizbeth Ogazón Nava y Rodolfo Gerardo Walss Auriol se manifestaron en contra de la propuesta. Al respecto, éste último legislador hizo notar⁴⁸ lo siguiente:
- “(...) hoy estamos presentando y estamos discutiendo una reforma a la Ley de Aguas de los Sistemas Intermunicipales y Municipales, porque aquí abarca a todos los Municipios, en donde estamos aumentando el número de Consejeros para todos los Municipios de Coahuila, pero en ningún momento consta que se les haya preguntado su opinión a los Municipios que constitucionalmente y conforme al 115, son los responsables del tema del agua, son los responsables del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.*
- (...)*
- De manera que esta reforma, que obviamente va a ser aprobada con el voto mayoritario del PRI, tiene serias posibilidades de que en un litigio se tumbe, cualquier Municipio afectado puede decir: oye, a mí nadie me preguntó, por qué si yo soy el responsable de la administración del agua como Municipio, por qué si los Municipios presiden los Consejos de Administración, por qué no se les preguntó, qué opinaban, nada más qué opinaban, no es obligatorio que su opinión decida cómo se vota jeh!, eso no es obligatorio, pero sí es obligatorio consultarles (...)”*
73. Finalmente, al no haber más intervenciones, se sometió a votación el Dictamen por el que se reforma la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, resultando una mayoría de **trece votos a favor, ocho en contra y cero abstenciones**⁴⁹.

⁴³ Fojas 4 y 6 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁴ Fojas 43 a 58 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁵ Foja 81 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁶ Foja 125 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁷ Foja 126 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁸ Foja 139 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁹ Foja 140 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Nombre Propuesta:

Dictamen por el que se reforma la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Sí (Voto: 13)

ABDALA JORGE	CALDERON MA EUGENIA	CEPEDA MARIA BARBARA
CEPEDA MARIO	CHAPA MARIA ESPERANZA	DAVALOS EDNA
LOERA MARTHA	LOPEZ RICARDO	MARTINEZ OLIVIA
MORALES LUZ ELENA	ONOFRE RAUL	OYERVIDES GUADALUPE
RODRIGUEZ CLAUDIA		

No (Voto: 8)

AGUILAR LAURA	CORTEZ FRANCISCO JAVIER	ELIZONDO YOLANDA
MERAZ TERESA DE JESUS	OGAZON LIZBETH	VALDES MAYRA
VIRGIL LUZ NATALIA	WALSS RODOLFO GERARDO	

Abstención (Voto: 0)**No Votación (Total: 1)**

MONTEMAYOR JESUS

74. Posteriormente, se sometió a discusión⁵⁰ de la asamblea el Dictamen relativo al Decreto 300, a través del cual se creó el SIMAS Monclova y Frontera. En el desarrollo de la sesión se dio la palabra a diversos legisladores, quienes se manifestaron a favor y en contra de la propuesta, concluido lo cual, se sometió a votación, obteniendo **trece votos a favor, ocho en contra y cero abstenciones**.

Nombre Propuesta:

Dictamen por el que se reforma el Decreto 300 del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza, por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila".

Sí (Voto: 13)

ABDALA JORGE	CALDERON MA EUGENIA	CEPEDA MARIA BARBARA
CEPEDA MARIO	CHAPA MARIA ESPERANZA	DAVALOS EDNA
LOERA MARTHA	LOPEZ RICARDO	MARTINEZ OLIVIA
MORALES LUZ ELENA	ONOFRE RAUL	OYERVIDES GUADALUPE
RODRIGUEZ CLAUDIA		

No (Voto: 8)

AGUILAR LAURA	CORTEZ FRANCISCO JAVIER	ELIZONDO YOLANDA
MERAZ TERESA DE JESUS	OGAZON LIZBETH	VALDES MAYRA
VIRGIL LUZ NATALIA	WALSS RODOLFO GERARDO	

Abstención (Voto: 0)

75. Finalmente, los Decretos respectivos, materia de impugnación en este asunto, fueron remitidos al Poder Ejecutivo local para proceder a su publicación, lo cual tuvo lugar el veinticuatro de junio de dos mil veintidós.
76. De lo reseñado, es posible desprender que en la sesión relativa a la aprobación de los Decretos 245 y 247 impugnados por el Municipio actor, relativos a las reformas a la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza y al Decreto 300, que creó el SIMAS Monclova y Frontera, se **hizo notar la circunstancia de la falta de otorgar participación a los Municipios del Estado**, señalando que el Congreso demandado se encontraba imposibilitado de emitir Decretos que incidían directamente en materia municipal, sin dar la participación debida a los entes municipales.
77. En consecuencia, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que dentro del proceso legislativo que dio lugar al Decreto 245, que reforma la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Congreso local tenía la obligación constitucional de otorgar participación a los entes municipales, atento a lo establecido en el artículo 60, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁵⁰ Foja 172 de la versión digitalizada de los anexos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

78. Ello es así, incluso para el diverso Decreto 247, que reforma el diverso 300, por el que se crea el SIMAS Monclova y Frontera, pues se trata de un organismo público descentralizado intermunicipal dedicado a la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento que prestan los Municipios de manera exclusiva en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, teniendo en cuenta, además, que la propia Ley de Aguas para los Municipios del Estado, en su artículo 17, otorga derecho a los Municipios involucrados para presentar la iniciativa respectiva, pues sin este impulso no puede dar inicio el proceso legislativo en lo tocante a este tipo de disposiciones normativas que regulan los Sistemas de Agua Municipales en el Estado.
79. En otras palabras, correspondía a los Ayuntamientos de los Municipios de Monclova y Frontera dar inicio al proceso de modificación al Decreto 300, por el que se crea el Sistema de Aguas Intermunicipal dedicado a la prestación del servicio público a su cargo, lo cual no aconteció, ni mucho menos se les otorgó la participación debida a fin de garantizar su derecho de audiencia.
80. Por tanto, el Congreso local carecía de atribución para establecer unilateralmente las reformas contenidas en los Decretos 245 y 247 impugnados por el Municipio actor, siendo que requería la participación de los Municipios que se verían afectados por dichas reformas.
81. Atento a lo expuesto y ante la violación al procedimiento legislativo apuntada, lo procedente es declarar la **invalidez** del **Decreto 245**, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como del **Decreto 247**, por el que se reforma el párrafo primero del numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto, del diverso Decreto 300, con el cual se creó el organismo público descentralizado intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”, publicados en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós.
82. Por la conclusión alcanzada, al ser total el efecto invalidante, resulta innecesario ocuparse del resto de los conceptos de invalidez del Municipio actor, en términos de la **jurisprudencia P.J.J. 37/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**.⁵¹
83. Las consideraciones relacionadas con la invalidez del Decreto 245, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós, son **obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, por consideraciones distintas y separándose de los párrafos 67, 79 y 80, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y por el sobreseimiento. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Por su parte, las consideraciones relativas a la invalidez del Decreto 247, que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto del Decreto 300 por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado ‘Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila’, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós, son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, por consideraciones distintas y separándose de los párrafos 67, 79 y 80, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

⁵¹ **Jurisprudencia P.J.J. 37/2004**, de texto: “Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863, registro 181398.

VIII. EFECTOS.

84. De acuerdo con lo previsto por el artículo 41, fracción IV⁵², de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá fijar los alcances y efectos de la sentencia que emita. Atento a ello, en términos de lo dispuesto en los diversos 105, fracción I, penúltimo y antepenúltimo párrafos, de la Constitución Federal,⁵³ y 42 de la citada Ley Reglamentaria⁵⁴, la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos únicamente entre las partes **–lo cual incluye al Municipio de Monclova que fue llamado como tercero interesado a esta controversia constitucional–** toda vez que en el presente caso fue un Municipio quien demandó la invalidez de normas generales locales, por lo que se sitúa dentro del supuesto previsto en los preceptos mencionados. Asimismo, dicha invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.
85. La consideración relativa a que la declaratoria de invalidez decretada tenga efectos únicamente entre las partes es **obligatoria** al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por imprimir efectos generales. La consideración consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada tenga efectos, incluso, para el Municipio de Monclova, tercero interesado, es **obligatoria** al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Finalmente, la consideración relativa a que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza es **obligatoria** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IX. DECISIÓN.

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

PRIMERO. Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

⁵² **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...] (REFORMADA, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada [...].”

⁵³ **Constitución Federal.**

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia [...].”

⁵⁴ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del **Decreto 245**, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, y la del **Decreto 247**, que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto del Decreto 300 por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila", publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes, incluso al Municipio de Monclova, llamado como tercero interesado, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes **–lo cual incluye al Municipio de Monclova que fue llamado como tercero interesado a esta controversia constitucional–** y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva (consistente en reconocer la de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Ríos Farjat, respecto del apartado V, relativo a la legitimación pasiva, consistente en reconocer la de la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, respecto de la procedencia de la controversia constitucional en relación con el Decreto 245. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra por el sobreseimiento y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, respecto de la procedencia de la controversia constitucional en relación con el Decreto 247.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, por consideraciones distintas y separándose de los párrafos 67, 79 y 80, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 245, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y por el sobreseimiento. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, por consideraciones distintas y separándose de los párrafos 67, 79 y 80, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 247, que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto del Decreto 300 por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado 'Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila', publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veintidós. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada tenga efectos únicamente entre las partes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por imprimir efectos generales.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada tenga efectos, incluso, para el Municipio de Monclova, tercero interesado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 124/2022, promovida por el Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta de enero de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2022

En sesión de treinta de enero de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la controversia constitucional 124/2022, mediante la cual se declaró la invalidez del Decreto 245, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el Decreto 247, por el que se reforman diversas disposiciones del Decreto 300, por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila".

En el presente voto se exponen los motivos por los que se difiere de algunas de las consideraciones. En este sentido, primero se sintetizan las razones dadas por la mayoría y posteriormente se presentan los argumentos que llevaron a la concurrencia.

1. Razones de la mayoría

En la resolución mayoritaria, se aprobó por unanimidad de votos la propuesta de invalidez del Decreto 247 y por mayoría de diez votos, se aprobó la propuesta de invalidez del Decreto 245. Las y los ministros que integraron estas mayorías sostuvieron que, de conformidad con lo previsto en los artículos 60 y 67, fracción IX, de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con dispuesto en la fracción II, párrafo tercero, del artículo 115 de la CPEUM, los municipios tienen derecho a participar en el proceso de creación de cualquier iniciativa de ley o decreto que tengan por objeto establecer bases generales de la administración pública municipal. La resolución señala que no hay elementos que demuestren que el Poder Legislativo del Estado de Coahuila haya dado participación al municipio en el proceso de emisión de los decretos impugnados.

De la lectura de lo previsto en el artículo 17 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado, se observa que se otorga derecho a los municipios involucrados para presentar la iniciativa de modificación a dicho ordenamiento legal. Sin este impulso no se puede dar inicio al proceso legislativo en cuanto a este tipo de disposiciones normativas que regulan los Sistemas de Agua Municipales en el Estado.

Por lo anterior, los ayuntamientos involucrados, debieron iniciar el proceso de modificación al Decreto 300, por el que se crea el Sistema de Aguas Intermunicipal, dedicado a la prestación del servicio público a su cargo, lo cual no aconteció. Fue un diverso grupo parlamentario quien presentó la iniciativa. Por ello se declararon fundados los argumentos del Municipio actor encaminados a demostrar la existencia de violaciones dentro del procedimiento legislativo.

2. Razones adicionales

Se estima correcto el sentido del proyecto pues al quedar acreditada el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila, toda vez que no hubo iniciativa del municipio recurrente para oír su opinión para modificar el Decreto 245, así como al no provenir la propuesta del propio ayuntamiento o de alguno de los ayuntamientos involucrados en el Decreto 247, por lo que es conducente declarar la invalidez de los decretos impugnados.

Se realiza la separación del proyecto en sus consideraciones, dado que se refiere a faltas en el procedimiento legislativo, cuando al tratarse de una controversia constitucional, la causa de invalidez tiene su origen en la invasión de facultades en que incurrió el Congreso del Estado con relación a la facultad reservada expresamente a los municipios en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deja a su cargo las funciones y facultades en materia de aguas.

Es incorrecta la metodología utilizada en el proyecto en donde se concentró en cuestiones propias del procedimiento legislativo, pues se debió hacer énfasis en las consideraciones de facultades invadidas del Congreso del Estado de Coahuila, específicamente, contra los municipios de Frontera y de Monclova que se encuentran involucrados en este organismo descentralizado y, con especial énfasis, la facultad que se dio al Ejecutivo del Estado de Coahuila para nulificar la representación de los dos municipios el consejo, que es el órgano directivo del organismo descentralizado. Con ello se invade y anula específicamente la participación de los dos municipios que no opinaron respecto de la reforma y que quedan disminuidos en las facultades del propio organismo en el que no estaba representado el Gobierno del Estado.

Por estos motivos se presenta la separación de las consideraciones del proyecto. La naturaleza de las controversias constitucionales obliga a esta SCJN a poner especial atención en las afectaciones a las esferas competenciales de los órganos o poderes correspondientes, pero no a realizar un análisis exhaustivo de cada uno de los pasos del proceso legislativo.

Ministra **Lenia Batres Guadarrama**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, formulado en relación con la sentencia del treinta de enero de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 124/2022, promovida por el Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2022.

En sesión celebrada el **treinta de enero de dos mil veinticuatro**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron los Decretos 245 que reformó los incisos a), b) c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza y 247 que modificó la integración del Consejo Directivo del “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”.

En el **apartado VII.2** de dicha resolución, si bien compartí la decisión del Tribunal Pleno¹ de invalidar los Decretos impugnados, en virtud de que en el procedimiento legislativo el Poder Legislativo local no dio participación a los Municipios involucrados, a través de sus Ayuntamientos, para que emitieran su opinión respecto de reformas legales que tienen una injerencia directa en sus atribuciones constitucionalmente otorgadas en materia de prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, lo cual, aunque sería suficiente para arribar a dicha conclusión, **advertí** que se verificaba una diversa violación al procedimiento legislativo, que —en mi opinión— tanto en lo individual como en su conjunto con aquella tenían un potencial invalidante que trascendía a la validez de los ordenamientos impugnados, por lo que expondré a continuación las **consideraciones adicionales** que justifican mi postura.

Estimo que, en el caso, además de la omisión de darle intervención a los Municipios, **tampoco se justificó la dispensa** de trámite legislativo solicitada respecto del dictamen de reforma a la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que no se demostró el incumplimiento de las formalidades del procedimiento, como lo fue no presentar la iniciativa ante el Pleno y publicarla en la Gaceta Parlamentaria previo a que el Presidente de la Mesa Directiva la turnara a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, ya que fue en la misma sesión de veintiuno de junio de dos mil veintidós en la que se votó el dictamen cuando se presentó la iniciativa ante dicho Pleno, lo cual vulneró lo dispuesto en los artículos 167, 168 y 169 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza y 120 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del referido Congreso.

En efecto, como lo he sostenido en diversos precedentes, cuando la Constitución local prevé la posibilidad de dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y los decretos en casos de urgencia notoria calificada, ésta debe justificarse; y, en el caso, advierto que la aprobación de la dispensa del trámite legislativo solicitada no se justificó, en tanto que no se expresaron los hechos ni las razones por las que el asunto revestía el carácter de urgente, por lo que —en mi opinión— se actualizaba una diversa violación al procedimiento con potencial invalidante, ya que la falta de motivación de una dispensa de trámite no justificada incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

En consecuencia, con esas consideraciones adicionales comparto la invalidez de los Decretos impugnados al actualizarse violaciones al procedimiento legislativo —que tanto en lo individual como en su conjunto— tienen un potencial invalidante que trasciende a su validez.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del treinta de enero de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 124/2022, promovida por el Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

¹ Se aprobó por **mayoría de 10 votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, por consideraciones distintas y separándose de los párrafos 67, 79 y 80, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la invalidez del Decreto 245, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II del artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. La Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra. Y por **unanimidad de 11 votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, por consideraciones distintas y separándose de los párrafos 67, 79 y 80, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de la invalidez del Decreto 247, que reforma el primer párrafo del numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto y se adiciona un quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo incisos al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto del Decreto 300 por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila”.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTICUATRO

El Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional aludida al rubro, en la que el municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza, impugnó: **1) el Decreto 245**, por el que se reforman los incisos a), b), c) y d) de la fracción II, del artículo 24, de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza; y **2) el Decreto 247**, que reforma el párrafo primero del numeral 3 de la fracción I del artículo Quinto, y se adicionan los incisos quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, y décimo al numeral 3 de la fracción I del Artículo Quinto del diverso Decreto 300, por el cual se crea el organismo público descentralizado intermunicipal denominado: “*Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila*”. Ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de junio de dos mil veintidós.

Ahora bien, en lo que interesa para este voto particular, la mayoría de Ministros resolvió que, en atención a que las partes no hicieron valer causas de improcedencia o sobreseimiento, ni se advertía la actualización de alguna de oficio, resultaba procedente la controversia constitucional.

Razones del voto particular:

Como lo manifesté en la sesión en que se discutió este asunto, respetuosamente no coincidí con la decisión alcanzada en el apartado VI de la sentencia, denominado “*Causas de improcedencia y sobreseimiento*”, relativa a la procedencia de la controversia constitucional respecto al Decreto 245 impugnado pues, desde mi punto de vista, el Municipio actor no cuenta con interés legítimo para impugnarlo vía controversia constitucional, por no existir el principio de agravio que se requiere y, en consecuencia, procedía sobreseer únicamente por lo que hace al Decreto aludido.

A mi juicio esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que la controversia constitucional tiene como objetivo principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por lo tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión de la norma general o actos impugnados exista cuando menos un principio de agravio.

Por ello, ha establecido que la circunstancia de que la Constitución en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos a que se refiere es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, este Alto Tribunal analice la constitucionalidad de normas o actos impugnados desvinculados de su ámbito competencial. De manera que si un ente legitimado promueve controversia constitucional en contra de una norma o acto que es totalmente ajeno a su esfera de facultades o atribuciones, no se actualiza el supuesto de procedencia requerido, ya que al no existir un principio de agravio, carece de interés legítimo.

En el caso, del análisis del concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, desde mi perspectiva, se aprecia que si bien señaló como impugnados dos decretos, lo cierto es que su planteamiento se limita a que se impone que los nuevos cargos de consejeros sean ocupados por representantes del Estado, de tal manera que, en realidad, la transgresión a su competencia la hace derivar únicamente del decreto 247 pues, precisamente, es en éste en el que se determina que los cargos de consejeros serán ocupados por representantes del Estado.

Incluso, la transgresión a su autonomía la deriva del artículo 115, fracción II, constitucional, conforme al cual señala que este Alto Tribunal jurisprudencialmente ha determinado que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

A partir de lo expuesto, refiere que la composición final del Consejo Directivo del “*Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila*” compete al Ayuntamiento, pero sin contradecir las bases generales dispuestas por el artículo 24 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que además se indica que dicha composición deberá determinarse por los cabildos de los Ayuntamientos, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Pues bien, a mi consideración, de lo anterior puede advertirse que el Municipio actor acepta que la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, constituye una legislación en la que compete al Estado sentar las bases generales, incluso, respecto del Consejo Directivo del Sistema intermunicipal aludido; mientras que al Ayuntamiento le corresponde determinar las cuestiones específicas de dicho Sistema Intermunicipal, como la composición final de su Consejo Directivo.

De esta manera, entiendo que, en el fondo, el promovente acepta que el Decreto 245 que impugna, en realidad, no vulnera la autonomía del Municipio que representa, pues se encuentra en el ámbito competencial del Estado, en la medida que dicho decreto sólo reforma la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, que es la que –considera– establece las bases generales de la materia.

Desde mi punto de vista, en el aspecto indicado le asiste razón pues, por una parte, este Alto Tribunal ha determinado que el artículo 115, fracción II, constitucional, establece un esquema entre los Estados y sus Municipios, que no se rige por el principio de jerarquía, sino por el diverso de competencia, en el que corresponde a los primeros regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones

y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea; mientras que a los otros les corresponde emitir las normas relativas a su ámbito de actuación. Lo que se busca es que los Municipios sean iguales en lo que es consubstancial a todos, pero con la posibilidad de ser distintos en lo que les resulta propio.

Y, por otra parte, porque, ciertamente, la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, tiene por objeto establecer las bases y regular la organización, atribuciones, actos y contratos relacionados con la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reúso y disposición de aguas residuales en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. Dentro de esas bases generales, señala que las atribuciones que, en materia de prestación de los servicios indicados, serán ejercidas por organismos operadores cuyas actuaciones estarán regidas por las disposiciones de esa ley y que pondrán ser: órganos descentralizados de la administración pública municipal denominados Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, entidades paramunicipales, o bien, particulares que obtengan la concesión del servicio.

La ley referida destina su capítulo segundo a regular los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, pues señala que estará a su cargo la construcción, rehabilitación, ampliación, administración, operaciones, conservación y mantenimiento de los sistemas relativos a la prestación de ese servicio público, así como la fijación y cobro de las tarifas correspondientes en cada municipio; además, establece que se crearán a través de decretos derivados de iniciativas promovidas por los Ayuntamientos.

Asimismo, en su capítulo tercero se regula la organización y administración de los sistemas municipales de aguas y saneamiento, dentro del que se encuentra el artículo 24¹ –que fue, precisamente, al que se refirió el Municipio promovente–, que dispone que el Consejo Directivo se integrará por un Presidente y cierto número de Consejeros –en este aspecto es que el decreto 245 impugnado modificó el artículo referido– que, de acuerdo a la realidad social y económica de cada municipio, deberán representar a las organizaciones del sector público, preferentemente miembros del cabildo, social y privado, buscando la equidad en su conformación; además, dispone que los Cabildos de los Ayuntamientos, por voto de las dos terceras partes de sus integrantes establecerán la composición final, así como las organizaciones y/o personas que deban formar parte del Consejo.

De acuerdo con lo expuesto, me parece claro que la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza establece las bases generales para la prestación del servicio público en materia de agua y que, como parte de éstas, determina que las atribuciones en esa materia serán ejercidas por organismos operadores que podrán ser, entre otros, los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento, respecto de los que regula sus características esenciales, y faculta a los Ayuntamientos a presentar la iniciativa respectiva para su creación por decreto en el que deberán determinarse sus características específicas, como es la composición final de ese Consejo Directivo.

De ahí que estimo que conforme a la interpretación que esta Suprema Corte ha sostenido del artículo 115, fracción II, de la Constitución, es competencia del Estado de Coahuila de Zaragoza reformar la Ley de Aguas para los Municipios de esa entidad federativa, en la medida que tiene por objeto establecer bases generales de la prestación de ese servicio público y, por ende, el decreto 245 que reforma dicha ley es totalmente ajeno a la esfera de facultades o atribuciones constitucionalmente reconocida al Municipio actor, lo que –a mi consideración– pone de manifiesto que no cuenta con interés legítimo para impugnarlo vía procedimiento constitucional, por no existir el principio de agravio que se requiere para su procedencia y, en consecuencia, procedía sobreseer únicamente por lo que hace al decreto 245 aludido, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia y 105, fracción I, constitucional.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del treinta de enero de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 124/2022, promovida por el Municipio de Frontera, Estado de Coahuila de Zaragoza. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

¹ "Artículo 24.- El Consejo Directivo se integrará de la siguiente manera:

I.- Por un Presidente, designado por el Cabildo; y

II.- Por el número de Consejeros asignados conforme la siguiente tabla:

- a) Hasta diez consejeros, en poblaciones de hasta 10,000 habitantes.
- b) Hasta catorce consejeros, en poblaciones de 10,001 hasta 40,000 habitantes.
- c) Hasta dieciséis consejeros, en poblaciones de 40,001 hasta 80,000 habitantes.
- d) Hasta veinte consejeros, en poblaciones de 80,001 habitantes en adelante.

Los Consejeros, de acuerdo a la realidad social y económica de cada municipio, deberán representar a las organizaciones del sector público, preferentemente miembros del cabildo, social y privado, buscando la equidad en su conformación."