

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 65/2013
ACTOR: MUNICIPIO DE CHAPALA, ESTADO DE
JALISCO**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

S Í N T E S I S

I. ANTECEDENTES:

El actor solicitó la invalidez de la resolución administrativa contenida en el oficio número BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073, con referencia: PNI-2012-LSP-255, expediente: VI/LSP/JAL/2012/00339 de 11 de enero de 2013, emitida por el Director de Administración del Agua dependiente del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por la que se ordena la demolición del espacio público conocido como el “malecón” de la población denominada San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, asentamiento humano ubicado a la orilla o en la ribera del Lago de Chapala, e igualmente se imponen sanciones de orden pecuniario.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL PROYECTO:

1. En el proyecto se determina que esta Primera Sala es competente para conocer del asunto, que la demanda se promovió oportunamente y que el actor está legitimado para promoverla.

2. En el proyecto se desestiman dos causas de improcedencia.

La primera, en el sentido de que no era necesario que el municipio actor agotara los recursos o medios de defensa como el recurso

administrativo de revisión a que aluden los artículos 124 de la Ley de Aguas Nacionales y 190, 191, 192 y 193 de su Reglamento, así como tampoco el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque el municipio actor elabora planteamientos que implican la interpretación directa de la Constitución Federal.

La segunda, se desestima porque la falta de interés legítimo del municipio actor para promover la controversia constitucional es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto.

3. En el proyecto se llega a la determinación de reconocer la validez de la resolución impugnada, en virtud de que el municipio actor no demostró que se haya invadido su ámbito competencial, porque sus facultades en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos no las ejerció en los términos de las leyes federales correspondientes, ya que no acreditó contar con un título de concesión a su favor.

Para llegar a esta determinación, el proyecto retoma el planteamiento del municipio actor en el que indica que el Poder Ejecutivo Federal, a través de la resolución impugnada invade su ámbito de competencias en materia de desarrollo urbano que el artículo 115 de la Constitución Federal le otorga, las cuales además son concurrentes.

Al respecto, en el proyecto se plasma lo decidido por el Tribunal Pleno sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano (controversias constitucionales 94/2009, 99/2009, 100/2009 y 13/2011), destacando que si bien se trata de una materia concurrente en la que intervienen los tres niveles de gobierno, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en la

materia y además, al momento en el que ejerzan dichas atribuciones, ello deberán llevarlo a cabo tal como lo indica el acápite de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, que enumera las facultades que en materia de asentamientos humanos tienen los municipios, y que indica claramente que dichas facultades siempre se desarrollarán en “los términos de las leyes federales y estatales relativas”.

Así, se precisa que de conformidad con el artículo 27 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria, Ley de Aguas Nacionales, para que el municipio actor, en ejercicio de sus facultades en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional, pudiera construir el espacio público denominado “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada, debía contar con un título de concesión expedido por la Comisión Nacional del Agua o por la autoridad del agua correspondiente, ya que así lo exige la Ley de Aguas Nacionales.

Ahora bien, en el proyecto se precisa que de la revisión de las constancias de autos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte que el municipio actor no contaba con un título de concesión que le permitiera llevar a cabo la construcción del espacio público denominado “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada. De hecho, incluso se advierte que la Comisión Nacional del Agua, derivado de una visita de inspección que llevó a cabo en el lugar, advirtió la falta del título de concesión y requirió al municipio la regularización de la situación, sin embargo, el municipio actor, no realizó ninguna acción al respecto. De este modo, se

concluye que el municipio actor, no podía realizar la construcción del mencionado espacio público, ya que si bien ello, en todo caso, era en un pretendido ejercicio de sus facultades en materia de asentamientos humanos (fracción V del artículo 115 constitucional), dicha conducta no la estaba desarrollando en los términos de las leyes federales aplicables —tal como lo exige el acápite de la fracción mencionada—, esto es, en los términos de la Ley de Aguas Nacionales, norma que exige contar con un título de concesión para llevar una obra de tal naturaleza en dicha zona federal.

De la relación de las constancias que se describen en el proyecto, se corrobora que el municipio actor no contaba con un título de concesión que le permitiera llevar a cabo la construcción del espacio público denominado “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada.

El municipio actor no ofreció como prueba en esta controversia constitucional el título de concesión correspondiente, por tanto, esta Primera Sala concluye que el municipio actor, no podía realizar la construcción del espacio público citado, ya que si bien dicho municipio tiene facultades en materia de asentamientos humanos de conformidad con la fracción V del artículo 115 constitucional, en el caso dicha facultad no la estaba ejerciendo en los términos de las leyes federales aplicables —tal como lo exige el acápite de la fracción mencionada—, esto es, en los términos de la Ley de Aguas Nacionales, norma que exige contar con un título de concesión para llevar una obra de tal naturaleza en dicha zona federal.

De este modo, en el proyecto se determina que el municipio actor no demuestra que se haya invadido su ámbito competencial, pues las facultades no las estaba ejerciendo en los términos de las leyes

federales correspondientes. En efecto, se concluye que la resolución impugnada no invade el ámbito competencial del municipio actor, pues la Comisión Nacional del Agua es la autoridad competente para administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, siendo que este tipo de bienes nacionales únicamente podrán explotarse, usarse o aprovecharse mediante concesión otorgada por dicha autoridad.

Por lo tanto, al no haber acreditado el municipio que contaba con el título de concesión correspondiente, es evidente que no contaba con facultades para llevar a cabo la obra aludida, ni para administrar y custodiar las zonas federales señaladas, pues estas actuaciones no las llevó a cabo de conformidad con las leyes federales correspondientes.

No es obstáculo a la determinación alcanzada la manifestación de impacto ambiental modalidad particular del proyecto denominado "Malecón de San Antonio Tlayacapan", contenida en el oficio SGPARN.014.02.01.01.1830/2011 de tres de noviembre de dos mil once, emitido por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que si bien en dicho documento se autorizó de manera condicionada la citada manifestación, lo cierto es que este documento no constituye el título de concesión al que nos hemos referido, documento necesario para llevar a cabo este tipo de obras en la zona federal. Aunado a que esta manifestación de impacto ambiental es sólo uno de los requisitos más que debería haber cumplido el municipio actor para llevar a cabo la obra aludida, requisito exigido por una diversa ley federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, misma que en el caso también

resulta aplicable dada la naturaleza de la obra a construir en la citada zona federal.

De igual forma, tampoco son obstáculo a la conclusión alcanzada los formatos de solicitud de servicios para realizar obras de infraestructura hidráulica y la forma CNA-02-002 PERMISO PARA REALIZAR OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA, el formato CNA-01-006 CONCESIÓN PARA LA OCUPACIÓN DE TERRENOS FEDERALES CUYA ADMINISTRACIÓN COMPETA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, así como el diverso oficio número SDUOTV/PREP-134.750/A21/2012, de treinta de marzo de dos mil doce y su anexo, emitido por el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social, en el que se comunica al presidente municipal interino del municipio actor, la aprobación de una suma de dinero a distribuirse, para el programa de rescate de espacios públicos, ya que estos documentos tampoco constituyen el título de concesión aludido. Además, por lo que se refiere al formato SOLICITUD en el que se lee:

“CNA-01-006 CONCESIÓN PARA LA OCUPACIÓN DE TERRENOS FEDERALES CUYA ADMINISTRACIÓN COMPETA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA”, si bien obra en autos y fue exhibido por el municipio actor pretendiendo demostrar que por conducto de su síndico municipal Moisés Alejandro Anaya Aguilar, solicitó ante la Comisión Nacional del Agua, la concesión de la zona federal conocida con el nombre de “Malecón de San Antonio Tlayacapan”, ubicado en el “vaso del Lago de Chapala a 1 km” de la carretera Chapala-Jocotepec, por un término de treinta años en una superficie de “1137.890 lineales m² 19,673,617 m²”, con un proyecto de obra a realizar para un “andador con áreas verdes”, lo cierto es que se trata de un formato en el que no se observa sello alguno de recibido por la Comisión Nacional del Agua.

III. EN LA PONENCIA SE PROPONE:

PRIMERO.- Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional 65/2013.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez de la resolución impugnada.

Tesis que se cita en el proyecto:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES”.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”.

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN”.

“PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)”.

“RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES”.

“ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN; P./J. 134/2005. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO”.

“MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 65/2013.

“MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO”.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 65/2013
ACTOR: MUNICIPIO DE CHAPALA, ESTADO DE
JALISCO**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de febrero de dos mil catorce** por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 65/2013 promovida por el Municipio de Chapala del Estado de Jalisco, por conducto de Joaquín Huerta Barrios y Moisés Sanabria Gálvez, quienes se ostentaron como Presidente y Síndico Municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez del acto emitido por la autoridad que se indica¹:

Autoridad demandada:	Acto impugnado:
Poder Ejecutivo Federal ² .	La resolución administrativa contenida en el oficio número BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073, con referencia: PNI-2012-LSP-255, expediente: VI/LSP/JAL/2012/00339 de 11 de enero de 2013, emitida por el Director de Administración del Agua dependiente del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos

¹ Por oficio recibido el 18 de abril de 2013 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Cabe precisar que si bien en la demanda se señala como demandado al Organismo Público Descentralizado, Comisión Nacional del Agua, Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, por conducto de la Dirección de Administración del Agua, por auto de 07 de mayo de 2013 se tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal porque este organismo es un órgano subordinado a dicho poder.

	Naturales, por la que se ordena la demolición del espacio público conocido como el “malecón” de la población denominada San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, asentamiento humano ubicado a la orilla o en la ribera del Lago de Chapala, e igualmente se imponen sanciones de orden pecuniario.
--	---

I. ANTECEDENTES.

1. En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:
2. El asentamiento humano denominado pueblo San Antonio Tlayacapan constituye una demarcación del Municipio de Chapala, Jalisco, asentado en la orilla o ribera del lago de su mismo nombre. Por su evolución y desarrollo urbano —al igual que otras ciudades, puertos y poblaciones asentadas a la orilla del mar, lagos, lagunas y ríos—, construyó obras públicas para generar condiciones de seguridad de la población ante fenómenos naturales o bien para hacer frente a la movilidad urbana, o para crear espacios públicos de esparcimiento para su población.
3. Con el esfuerzo de la ciudadanía y autoridades del municipio se construyó el espacio público denominado “malecón”, un parque con áreas de jardines y andadores para la recreación de sus pobladores y visitantes, esfuerzo conjunto en el que incluso se invirtieron recursos federales, estatales y municipales, a fin de dotar al asentamiento humano de una elemental infraestructura que permita cumplir con la obligación constitucional del estado de generar las condiciones de sano esparcimiento para la población, todo ello en el contexto de un programa gubernamental en el que participaron la Federación, el Gobierno del Estado de Jalisco y los municipios ribereños del Lago de

Chapala, tales como Jocotepec, Chapala, Poncitlán, Tuxcuenca, en los que también se construyeron espacios públicos denominados “malecones”.

4. De manera “insólita”, el veintiocho de febrero de dos mil trece fue recibida en el departamento jurídico del gobierno municipal, la resolución cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional.
5. **Concepto de invalidez.** En su único concepto de invalidez el municipio actor, señaló, en síntesis que:
6. Si bien en materia de desarrollo urbano el pacto federal otorga facultades concurrentes a los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, éstas operan en un plano de coordinación y colaboración, pero de ninguna manera de subordinación. El artículo 27 constitucional establece que, la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, y el artículo 115 otorga a los municipios las atribuciones para regular su desarrollo, de modo que a estos les compete administrar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial, teniendo facultades incluso para la administración y custodia de las zonas federales.
7. El asentamiento humano, pueblo de San Antonio Tlayacapan del Municipio de Chapala del Estado de Jalisco, enclavado a la orilla del Lago de Chapala, —cuya fundación data incluso de fecha muy anterior a la promulgación de la Constitución Federal vigente—, desde épocas inmemoriales ya disfrutaba y disfruta de la playa y terrenos del Lago de Chapala, por ser su lindero natural, y por ello de conformidad con el

artículo 115 constitucional, al municipio le corresponde su administración y no requiere de permiso, concesión o convenio alguno con la Federación ni con el Estado para los fines indicados, por la facultad constitucional indicada, luego, la resolución administrativa cuya invalidez se demanda es contraria al texto fundamental porque un organismo público descentralizado de la administración pública federal pretende subordinar al municipio actor en aparente observancia de un marco jurídico que regula las aguas nacionales soslayando de esta manera la competencia constitucional que en materia de desarrollo urbano la Constitución Federal le confiere al municipio actor.

8. Entenderlo de otra manera implica que todos los asentamientos humanos ya sean puertos, ciudades, pueblos ubicados en la ribera de los mares, lagos, lagunas, ríos, esteros o cualquier otro manto o cuerpo de agua del territorio nacional necesaria y forzosamente estarían subordinados a que la Federación les concesionara los terrenos sobre los cuales se han edificado “malecones”, calles, puentes o infraestructura de desarrollo urbano requerida en los mismos, cuestión absurda, dado que al término de la concesión toda esa infraestructura municipal quedaría en provecho de la Federación o se ordenaría su destrucción o demolición, echando por la borda los recursos económicos que en su construcción se invirtieron, perjudicando a la sociedad dada la pérdida de la inversión pública federal en esos rubros.
9. Es contradictorio que si la administración pública federal invierte en la infraestructura urbana municipal, sea la misma Federación la que a través de uno de sus organismos públicos descentralizados ordene su demolición, lo que es inadmisibles toda vez que el artículo 115, fracción

V, inciso d) de la Constitución Federal le otorga al municipio las facultades y atribuciones para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

10. Lo anterior confirma que la Federación, estado y municipios en materia de desarrollo urbano se encuentran en un plano de igualdad, de colaboración y de coordinación pero no de subordinación, al establecer el referido artículo 115, fracción V, inciso i) constitucional que el municipio podrá celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, entendidas éstas como aquellas que están fuera del asentamiento humano, en el caso, son aquellas zonas del Lago de Chapala que están libres de poblaciones ribereñas. Sin embargo, el órgano demandado lejos de respetar la competencia constitucional municipal tampoco se coloca en el plano de colaboración y coordinación que dimana de la citada disposición constitucional.
11. En caso que se estimara que no existe la citada violación constitucional, la resolución impugnada es incorrecta porque previamente a imponer la sanción económica y ordenar la demolición de la infraestructura debió asumir un plan de colaboración y coordinación con el municipio, lo que significa tender lazos de entendimiento entre ambos niveles de gobierno que hagan ver la inconveniencia y afectación trascendental a la ecología, zona y vaso de protección del Lago de Chapala, pero de ninguna manera actuar como lo hizo la autoridad demandada, violando la relación de cooperación y coordinación que debe existir entre los niveles de gobierno a que se refiere la disposición constitucional que se estima

vulnerada en perjuicio del municipio actor, por lo que deberán declararse fundados los conceptos de invalidez.

12. La resolución impugnada contiene ciertos vicios de legalidad que amerita declarar su invalidez.
13. El acto impugnado carece de la debida fundamentación y motivación porque no se consigna de manera clara y precisa el vaso y zona de protección del Lago de Chapala, ni los datos elementales del “Decreto Presidencial correspondiente”, tampoco señala que porción territorial presuntamente se afecta con la construcción del espacio público antes indicado, es decir, si fue construido total o parcialmente sobre la zona de protección del Lago, lo que deja al municipio actor en estado de indefensión al desconocer las causas inmediatas, razones particulares que haya tomado en consideración la autoridad demandada en la emisión del acto impugnado, lo que vulnera las garantías de seguridad jurídica y legalidad consagradas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
14. No fue notificado de la apertura del procedimiento administrativo del que dimana la resolución impugnada, lo que se confirma con su simple lectura, pues se asentó que personal dependiente del organismo de cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua se constituyó en la población de San Antonio Tlayacapan del Municipio de Chapala, Jalisco y dio fe de que se encontraban realizando trabajos con maquinaria pesada, entendiendo la diligencia con un operador o encargado de la maquinaria, sin embargo no existe dato alguno que revele que el municipio actor haya sido notificado legalmente del procedimiento administrativo indicado, pues la autoridad demandada tiene pleno conocimiento del domicilio del municipio actor y que su

representante legal es el síndico municipal en términos del artículo 52, fracción III de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, lo que releva la infracción a las reglas previstas por los artículos 35, fracciones I y II y 36 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que imponen la obligación de notificar personalmente la apertura del citado procedimiento, por lo que de no hacerlo se violan las garantías de seguridad jurídica y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

15. En la práctica de la presunta visita de inspección de la que deriva la resolución impugnada no se observaron las reglas previstas en los artículos 62 al 69 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, pues en primer lugar los verificadores comisionados no entendieron la diligencia administrativa con el Síndico municipal, tampoco se identificaron ante él, ni exhibieron ni entregaron un ejemplar de la orden de verificación y no se le dio la oportunidad de designar a los testigos correspondientes, en el acta no se indica que se hubiere negado a proponerlos, y esto responde a que los visitantes carecían de la orden respectiva.
16. Las actas de inspección tampoco reúnen los requisitos previstos en los artículos 67 al 69 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo ya que no se hace constar el nombre del Municipio de Chapala, Jalisco, el número y fecha del oficio de comisión que la motivó, el nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia, ni las prevenciones que se les hayan formulado para recabar la declaración del visitado, así como las circunstancias por las que se negó a hacerlo, por lo que el municipio actor no tuvo la oportunidad de alegar lo que su derecho conviniera ni ofrecer las pruebas conducentes para su defensa, vulnerando en su perjuicio las garantías

de seguridad jurídica y legalidad tuteladas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

17. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El municipio actor señaló como violados los artículos 115, fracción V, incisos a), c), d), e i) y fracción III, inciso g); 27, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

18. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de conformidad con la certificación que al efecto se acompañó³.
19. El Ministro instructor, previa aclaración⁴, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al Síndico del municipio actor, más no así al Presidente Municipal, porque la representación legal recae sólo en el Síndico; y como autoridad demandada al Poder Ejecutivo Federal, y no así al organismo público descentralizado denominado Comisión Nacional del Agua, Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico, Dirección de Administración del Agua, en virtud de que es un organismo subordinado del indicado Poder Ejecutivo, emplazándolo para que formulara su contestación;

³ Por acuerdo de 18 de abril de 2013. Foja 254 del expediente.

⁴ En auto de 24 de abril de 2013 se ordenó requerir al municipio actor para que manifestara si promovió recurso administrativo de revisión a que se refiere el resolutivo séptimo de la resolución impugnada o diverso medio de defensa en su contra; asimismo, para que presentara un documento que se aludió en los antecedentes de la demanda.

finalmente, dio vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera⁵.

20. **Contestación a la demanda.** El Poder Ejecutivo Federal demandado en su contestación señaló, en síntesis, que:

a) El municipio actor no agotó los recursos o medios que, previamente a la promoción de la controversia constitucional, permitirían revocar o modificar el acto impugnado, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, por falta de definitividad, ya que el acto impugnado pudo ser combatido mediante el recurso administrativo de revisión a que aluden los artículos 124 de la Ley de Aguas Nacionales, 190, 191, 192 y 193 de su Reglamento, el cual podrá promoverse dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del acto o resolución.

a.1) También podía acudir a interponer juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual puede resolver sobre la legalidad de la resolución de sanciones, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 14, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo que la legislación que regula dicho procedimiento no exige mayores requisitos que los establecidos en la Ley Reglamentaria para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado.

⁵ Por acuerdo de 7 de mayo de 2013. Foja 272 y siguientes del expediente. Cabe señalar que mediante auto de esta misma fecha se concedió la suspensión al municipio actor, para que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran y, por ende, la autoridad demandada o cualquier otra, deberán abstenerse de ejecutar sus efectos y consecuencias, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación dicte sentencia. Esto último obra en el cuaderno incidental de la controversia a fojas 273 y siguientes.

- a.2) No se surte excepción alguna al principio de definitividad, ya que si bien la misma opera cuando el acto impugnado carezca de fundamentación, lo cierto es que de la simple lectura de este se advierte que contiene diversos fundamentos y motivos que, sin prejuzgar sobre su legalidad, no carece de fundamentación, lo que únicamente haría procedente la excepción de que se trata y, sumado a ello, de la demanda se advierte que el actor, respecto del acto impugnado, hace valer en esencia cuestiones de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias.
- a.3) Lo anterior, no se desvirtúa con la manifestación del municipio actor, en el sentido de que “no se promovió el recurso o medio de defensa ordinario en contra de la resolución impugnada, toda vez que la autoridad administrativa competente para conocer del recurso no tiene atribuciones para resolver sobre la interpretación y alcance de los preceptos constitucionales que se estiman violados...”, pues son afirmaciones subjetivas que únicamente fueron argumentadas para tratar de subsanar la omisión cometida por el municipio, además de que los conceptos de invalidez no van encaminados sobre el tema de las facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano, pues busca únicamente prejuzgar sobre la legalidad de la resolución.
- a.4) No basta que el municipio actor haga valer en su demanda violaciones directas a la Constitución Federal para que no haya agotado el principio de definitividad, ya que de otra manera quedaría al arbitrio del promovente y no del órgano jurisdiccional determinar la procedencia de la controversia constitucional con sólo invocar violaciones directas a la Ley Suprema.

- a.5) Por lo tanto, se debe sobreseer la controversia constitucional conforme al numeral 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria, toda vez que el municipio actor no agotó el principio de definitividad previo a intentar la vía de controversia constitucional.
- b) El Municipio de Chapala, Jalisco, carece de interés legítimo para promover la demanda de controversia constitucional, por lo que deberá sobreseerse en el juicio, ya que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia, por falta de interés legítimo del municipio actor para promover juicio de controversia constitucional en contra del acto cuya invalidez impugna, pues no resiente una afectación a sus atribuciones, ni siquiera un principio de afectación real, concreto y objetivo, en su perjuicio.
- b.1) En términos del artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, el municipio actor carece de interés legítimo para promover en esta vía, pues no se actualiza un principio de afectación en agravio de su esfera competencial. Incluso, para determinar la existencia del interés legítimo del municipio actor, hay que hacer un examen de las constancias que obran en el expediente, para concluir si, en el caso, existe un principio de afectación que lo motive a promover la controversia constitucional.
- b.3) En diversos criterios emitidos por la Suprema Corte se ha dicho que cuando la norma o el acto impugnado no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora y tal circunstancia revela de forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin relacionarla con el estudio de fondo del asunto, debe decretarse el sobreseimiento,

tal como sucedió en los casos de las controversias constitucionales 109/2009 y 110/2009, por las que se desecharon las demandas relacionadas con el Decreto de Extinción del Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

- b.4) Lo anterior se reiteró en la resolución del recurso de reclamación 29/2010-CA, derivado de la controversia constitucional 57/2010, en la cual se sostuvo que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, carece de interés legítimo para impugnar las designaciones del Presidente de la República respecto de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. En efecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, sostuvo, por mayoría de cuatro votos, que la designación de los comisionados de la indicada Comisión es una facultad que el Presidente de la República ejerce en forma exclusiva y que no existe disposición constitucional que expresamente faculte al Congreso de la Unión para intervenir u objetar los nombramientos del Ejecutivo Federal, respecto de los integrantes de un órgano desconcentrado, subordinado a éste último.
- b.5) Así, en el caso, se debe desechar de plano el juicio de controversia constitucional sin involucrar el estudio de fondo, pues con el acto impugnado se evidencia la pretensión del actor, para que se desconozcan las atribuciones con las que cuenta constitucionalmente la federación en materia de aguas nacionales y la potestad que tiene para concesionarlas.
- b.6) El propio municipio reconoce la potestad federal respecto del área que se pretende demoler y acepta que no contaba con permiso ni concesión para realizar la construcción del malecón, lo que evidencia que no existe derecho alguno por parte del municipio para reclamar la

determinación de la Comisión Nacional del Agua, toda vez que no es titular de derecho alguno o concesión emitida por la federación para ocupar el vaso del Lago de Chapala y zona federal del Lago de Chapala mediante obras y trabajos de construcción que realizó. Por lo tanto, al no existir un principio de afectación al municipio actor lo conducente es sobreseer el asunto. Sirve como apoyo lo resuelto en la controversia constitucional 84/2007, en la que se determinó que las decisiones respecto de las aguas de carácter nacional son exclusivas de la federación y no de los municipios.

c) Es cierto el acto impugnado.

d) La afirmación sobre la antigüedad de la localidad de San Antonio Tlayacapan, Chapala, Jalisco, en el sentido de que existía antes de la constitución de mil novecientos diecisiete, ni se afirma ni se niega por no ser un hecho propio, sin embargo, el municipio actor no ofrece prueba alguna que demuestre lo dicho, por lo que debe desestimarse. La antigüedad que tenga tal población de ninguna manera otorga legalidad, al hecho de que se hayan edificado obras permanentes en terrenos federales de cuerpos de aguas ribereños, en contra de lo dispuesto en la ley, como ocurrió con el “malecón” ordenado y edificado por el municipio actor en terrenos del Lago de Chapala, el cual se llevó a cabo sin permiso de construcción y sin un título de concesión que le permitiera el uso, explotación o aprovechamiento legal de la superficie federal donde se edificó el referido “malecón”.

d.1) Además, aun suponiendo que la existencia de la localidad de San Antonio Tlayacapan se remontara hasta antes de la emisión y vigencia de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete, ello no indica que el municipio actor tenga algún derecho adquirido antes de la

Constitución vigente, que le permita y legitime a construir un “malecón” en terrenos del Lago de Chapala, frente a dicha población, pues esto lo hizo en total contravención a lo dispuesto en el artículo 27, párrafos primero, quinto y sexto de la referida Constitución y contra las leyes reglamentarias de la materia como son la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Bienes Nacionales.

- d.2) El hecho de que esté asentada una población a la orilla de un lago, no prueba que el municipio al cual corresponde dicha localidad, tenga derechos o facultades para ordenar la edificación de obras en el cuerpo de aguas federales de que se trate, pues los lagos son bienes nacionales y por ello, son de la competencia de la Comisión Nacional del Agua.
- d.3) No todas las superficies que se ubican dentro de la poligonal envolvente del territorio de un municipio corresponden a la competencia del mismo, ya que dentro existen bienes federales como son carreteras, vías de ferrocarril, cuerpos de aguas, entre otros, que son de la competencia federal y no municipal, siendo infundada la afirmación del municipio actor en el sentido de que por estar dentro de su jurisdicción territorial un cuerpo de aguas, ello le otorgue atribuciones sobre el mismo.
- d.4) Es falso que la superficie del Lago de Chapala, sobre el que se realizó la edificación del “malecón” ribereño a la población San Antonio Tlayacapan, esté ubicado dentro de su circunscripción territorial y que por ello tenga atribuciones para el desarrollo urbano municipal sobre tales superficies, porque tal municipio solo colinda con el referido lago, por lo que ninguna superficie del mencionado poblado, se sobrepone

de ninguna manera, es decir, parcial o totalmente, con las superficies del lago indicado.

d.5) Las facultades que el artículo 115, fracciones III y V de la Constitución Federal otorgan a los municipios de ninguna manera pueden tener ejercicio ni aplicación en superficies que no están dentro de la circunscripción territorial del municipio actor, lo que prueba que el acto impugnado no actualiza concurrencia de atribuciones, ni que la Comisión Nacional del Agua se haya apropiado de alguna atribución exclusiva del municipio actor, porque ejerció sus atribuciones de sanción y clausura, solo respecto de terrenos del Lago de Chapala, el cual no se ubica en ninguna de sus partes dentro o sobrepuesto con la poligonal territorial del poblado citado.

d.6) En este sentido, el argumento toral de la demanda y que se refiere en los antecedentes de la misma, parte de un supuesto erróneo, como es que supuestamente el Lago de Chapala está dentro de la circunscripción territorial del citado municipio, pues ninguna superficie del lago está dentro de la poligonal territorial de tal ente municipal. Alrededor del Lago de Chapala existen una serie de municipios como son los de Tuxcueca, Tizapán El Alto, Jocotepec, Poncitlán, Chapala, La Barca, Ocotlán en el Estado de Jalisco y Briseñas, Cojumatlán de Regules y Venustiano Carranza en Michoacán, que colindan todos y cada uno de ellos con el lago, pero de ninguno se sobreponen sus superficies con las del cuerpo de aguas.

d.7) La existencia de “malecones” en las ciudades de Veracruz, Mazatlán, Manzanillo, Puerto Vallarta, no acreditan ni justifican la ilegal edificación realizada por el municipio actor en el Lago de Chapala, aunado a que se trata de “malecones” de poblaciones colindantes con

zonas marítimo terrestres, las cuales guardan una regulación totalmente ajena a la zona federal y al vaso del Lago de Chapala, por lo que la existencia de los mismos en nada abona a acreditar que el “malecón” se encuentra en apego a la ley.

- d.8) El encausamiento del Río Grijalva fue autorizado y realizado por la Comisión Nacional del Agua, en colaboración con diversas autoridades, para atender una necesidad social derivada de un hecho notorio, como fueron las fatales inundaciones ocurridas en la planicie costera del Estado de Tabasco en los meses de octubre y noviembre de dos mil siete, por lo que ninguna relación tienen tales trabajos hidráulicos con la ilegalidad de la obra edificada por el municipio actor consistente en el “malecón” “turístico” ya citado.
- d.9) El municipio actor no acredita que el “malecón” lo construyó con apoyos de autoridades federales y estatales, no obstante ello y sin conceder, no acredita que la resolución impugnada sea legal, porque la autoridad competente para determinar sobre las obras a construirse sobre las superficies de los bienes inherentes a las aguas nacionales (Lago de Chapala) lo es la Comisión Nacional del Agua, quien no autorizó la obra ni apoyó su edificación, ni otorgó permiso, lo cual sustenta la imposición de sanciones y la orden de demolición de la ilegal obra edificada.
- d.10) El municipio actor fue legalmente notificado del inicio del procedimiento de determinación e imposición de sanciones, y estuvo en posibilidad de alegar lo que en derecho procediere y ofrecer pruebas, sin embargo, no demostró que tuviera la concesión y permisos respectivos, por lo que se procedió a imponer las sanciones correspondientes.

- e) El Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico no vulnera el ámbito de atribuciones previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal a favor del municipio actor. Los municipios del país, en términos del artículo 115, fracción V, inciso d) de la mencionada Constitución cuentan con facultades para “autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales”, lo cual, en el caso es ratificado por la Constitución local en su artículo 80, fracción III. Esta atribución no resulta ser absoluta, puesto que está sujeta a lo que dispongan las leyes federales y estatales respectivas, pues los municipios solo tienen facultades en las superficies que forman su ámbito territorial.
- e.1) El Lago de Chapala es un bien de dominio público de la Federación, administrado, en términos del artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales, por la Comisión Nacional del Agua, el cual no tiene ninguna de sus superficies dentro del territorio del Municipio de Chapala, Jalisco. Al respecto, el diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Declaración número 2, por medio de la cual el Presidente de la República emitió la declaración de propiedad nacional de los ríos Lerma y Grande de Santiago y del Lago de Chapala, así como sus cauces, vaso y riberas en la extensión que fija la ley, lo cual denota con total claridad que el Lago de Chapala es propiedad de la Federación.
- e.2) Alrededor del Lago de Chapala existen una serie de municipios como son los de Tuxcueca, Jamay, Tizapán El Alto, Jocotepec, Poncitlán, Chapala, La Barca, Ocotlán en el Estado de Jalisco y Briseñas, Cojumatlán de Regules y Venustiano Carranza en Michoacán, que

colindan con el referido lago, pero de ninguno se sobreponen sus superficies con las del cuerpo de aguas.

- e.3) El Lago de Chapala no se ubica dentro de la poligonal de ninguno de los municipios con los que colinda. Los municipios limítrofes del Lago de Chapala, que corresponden a lo que se identifica y conoce como la región de “La Ciénega de Jalisco”, incluyendo al Municipio de Chapala, solo tienen a dicho lago como su límite por uno de sus vientos o lados, por lo que sus poligonales territoriales no se sobreponen ni incluyen superficies del cuerpo de aguas. En ese sentido, ninguna superficie del lago está dentro de la poligonal territorial del Municipio de Chapala, Jalisco.
- e.4) Incluso, en el supuesto sin conceder que el Lago de Chapala estuviese en el territorio que actualmente ocupa el municipio actor, ello no implica que sobre él ejerza jurisdicción, puesto que es precisamente la Federación la que ejerce jurisdicción al tratarse de un bien del dominio público perteneciente a esta última. Lo que implica que sobre la superficie del Lago de Chapala no exista concurrencia de facultades, ya que ellas solo las tiene la Federación.
- e.5) Si el municipio actor pretendiera realizar actos de infraestructura en los terrenos federales en los cuales se ubica el Lago de Chapala, es necesario, en términos de la Ley Nacional de Aguas, contar con el permiso o concesión, siendo autoridad competente para otorgarlo la Comisión Nacional del Agua, a través del Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico.
- e.6) En el caso, el municipio actor no cuenta con permiso o concesión tanto de la ocupación de terreno federal de vaso del Lago de Chapala como

la ocupación de zona federal de dicho Lago, emitido por el Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico, lo que corrobora el propio municipio actor cuando en cumplimiento a la orden de visita de inspección, el nueve de noviembre de dos mil doce, señaló que en caso de que no cumpla con su obligación, coadyuvará con la Comisión Nacional del Agua a fin de efectuar la demolición y remoción de las obras y trabajos de construcción. Lo anterior, implica que el municipio actor no contaba con la concesión o permiso para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte del Organismo de la Comisión Nacional del Agua, que al efecto prevé la Ley de Aguas Nacionales.

- e.7) La Ley de Aguas Nacionales otorga facultad a la Comisión Nacional del Agua para que vigile el cumplimiento de la ley, aplique las sanciones que le correspondan y ejerza los actos de autoridad en materia de agua.

- e.8) Lo establecido en el artículo 115, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal, en cuanto a la atribución de los municipios de celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, que dice el municipio actor fue vulnerado, no resulta aplicable al caso en virtud de que el municipio actor reconoce que los terrenos en los cuales se construyó el “malecón” son propiedad de la federación, sobre los cuales no puede ejercer competencia alguna, y la resolución impugnada no se funda en dicho precepto constitucional, ya que se trata de hipótesis distinta, pues el municipio pretendió explotar, usar y aprovechar un bien público nacional, para el cual se requiere concesión o permiso y no un convenio para administrar y custodiar una zona federal.

- e.9) La Ley de Aguas Nacionales hace una clara distinción entre ambos supuestos, fijando en su artículo 117 que la Comisión Nacional del Agua podrá convenir con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, las custodias, conservación y mantenimiento de las zonas federales; mientras en el numeral 118 le otorga atribución a dicha comisión para que puedan explotarse, usarse o aprovecharse por parte de personas físicas o morales los bienes nacionales mediante concesión. Además, en el caso no existe, ni se ha celebrado, un convenio entre el municipio actor y la federación para que administre y custodie una zona federal.
- e.10) El artículo 115, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal no establece que las atribuciones en él contenidas puedan ser determinadas unilateralmente por los municipios, es decir, sin la anuencia y concesión de la autoridad del agua, para la realización de construcciones fijas en los terrenos federales.
- e.11) Carece de sustento el razonamiento del municipio actor ya que no contaba con la concesión o el permiso correspondiente por parte de la Comisión Nacional del Agua, para ejercer actos en un bien público nacional perteneciente a la federación.
- f) La resolución administrativa impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que señala de manera clara y precisa el vaso y la zona federal afectada por la construcción.
- f.1) En un juicio de controversia constitucional no pueden analizarse cuestiones de legalidad, por la naturaleza de dicho medio, que es justamente resolver la invasión de esferas competenciales. Cita en apoyo a su argumentación la tesis de rubro: “CONTROVERSIA

CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS JURÍDICO”.

- f.2) No obstante lo anterior, *ad cautelam*, resulta infundado el concepto de invalidez, pues de la simple lectura de la resolución administrativa impugnada se desprende la ubicación exacta del terreno afectado por las construcciones, además que también se encuentra debidamente identificado en el acta de visita PNI-2012-LSP-255, incluso con coordenadas.
- f.3) El propio municipio actor ha confesado que las construcciones se realizaron en terrenos federales, y ello se confirma en la Declaración y Cumplimiento Unilateral de Obligaciones, de fecha nueve de noviembre de dos mil doce, suscrito por Moisés Sanabria Gálvez, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Chapala, Jalisco, en el que se refiere a la obra verificada mediante el acta de inspección que sustenta la emisión del acto impugnado, demostrando que conoce y afirma que los terrenos de la construcción inspeccionada están dentro de la zona federal y el vaso del Lago de Chapala, pues incluso evidencia que conoce el contenido y sentido particular de la visita de inspección, pues los datos de identificación de la orden de visita del número de acta, de las fechas de emisión y los geográficos y técnicos que en el acta aparecen sobre la superficie y obra verificada son los mismos que se observan en el acta de visita.
- f.4) De lo anterior se evidencia que el municipio actor reconoce reiteradamente que la obra, causante de las sanciones impuestas y sobre la que pesa la determinación de demolición, se encuentra edificada en terrenos del Lago de Chapala, por lo que es un hecho

aceptado por el municipio que la edificación se llevó a cabo dentro de las superficies que legalmente corresponden al vaso de almacenamiento de aguas nacionales.

f.5) Además, de la citada declaración unilateral de obligaciones se emitió el oficio BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.- 8233 de nueve de noviembre de dos mil doce, por el cual se determina la factibilidad del levantamiento de sellos de clausura. En congruencia con ello, se diligenció acta de ejecución de levantamiento de sellos, en la fecha indicada, en la cual el Síndico del Municipio de Chapala, confirma, acepta y convalida que las obras materia de sanciones, a las que por escrito pidió se levantaran los sellos de clausura impuestos en la visita de campo, y acudió a la diligencia respectiva, están en los terrenos del vaso lacustre.

g) La resolución impugnada fue emitida en cumplimiento a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

g.1) Los argumentos que se refieren a cuestiones de legalidad del acto impugnado no pueden analizarse en esta vía por vicios propios, cuando el actor carece de interés legítimo.

g.2) No obstante ello, *ad cautelam*, el municipio actor tuvo conocimiento de la realización y sentido del acta de visita, como se afirma en la Declaración y Cumplimiento Unilateral de Obligaciones de nueve de noviembre de dos mil doce, pues en tal documento se denota que sabía el sentido y la fecha en que se llevó a cabo.

- g.3) Tomando en cuenta que el municipio actor reconoce el acta administrativa referida en los términos en que está redactada, deben tomarse dichas afirmaciones como una confesión expresa, la cual hace prueba plena de conformidad con los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de la materia, según lo prevé su artículo 1°. Por lo que al quedar demostrado que la actora tuvo conocimiento de la realización de la visita y de su sentido, se convalida cualquier ilegalidad que sin conceder hubiera habido en la misma.
- g.4) Además, contrario a lo alegado por el municipio actor, la visita de inspección se desarrolló conforme a la ley, entendiéndola con un tercero, que como se desprende del acta de visita número PNI-201-LSP-255, tiene el carácter de encargado, por lo que se sustenta la legalidad de la referida acta, conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece la posibilidad legal de entender la visita con los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación, quienes estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.
- g.5) La pretensión del municipio actor es contraria a derecho, porque a su entender, la visita no sería efectiva ni se podría realizar si no estuviera presente el síndico, lo cual es contrario a la teleología de la normatividad establecida para la realización de visitas, que busca que éstas se puedan practicar, que haya eficacia en su realización, sorpresa e inmediatez. Además, tal como se advierte del acta de visita número PNI-201-LSP-255, el “encargado” de las obras sancionadas, tuvo la oportunidad de designar testigos y ante él se identificaron los visitadores acreditando su cargo y le entregaron una

copia de la orden de visita, la cual se desarrolló conforme a la ley, ya que se le dio el derecho de designar testigos, el cual ejerció, como se desprende del acta de la visita.

g.6) Es falso que el visitador hubiere carecido de orden de visita, lo cual se desvirtúa con la remisión de la copia certificada de la orden de visita, la cual consta en acta de visita número PNI-201-LSP-255 que se le entregó a la persona con quien se entendió la visita, siendo que la diligencia se realizó conforme a las formalidades establecidas en la ley.

g.7) Es infundado que sea ilegal la resolución impugnada por no haberse entregado el oficio de comisión, pues la diligencia de verificación cumplió con los requisitos que le son inherentes, como es que el visitador se base en una orden de visita, que muestre al visitado, lo cual se llevó a cabo, sin que los artículos 62 a 69 de la referida ley, señalen como obligación de la autoridad, que deba entregarse un oficio de comisión.

g.8) Es infundado que en el acta de visita no se haya señalado el nombre y cargo de la persona con la que se entendió, pues del acta se desprende que se entendió con quien se ostentó como encargado.

g.9) Es infundado que no consten las prevenciones que se les hayan formulado para recabar la declaración del visitado, pues del acta de visita se desprenden las manifestaciones del visitado respecto de los cuestionamientos que formuló el visitador, no habiendo duda que se le realizaron los cuestionamientos respectivos, al tenor de la orden de visita, sin que sea necesario que conste alguna prevención para que manifestara, pues no es requisito de ley, además, el visitado nunca se

negó a atender los cuestionamientos. Por todo lo anterior es infundado que el municipio actor no haya tenido oportunidad de alegar lo que a su derecho conviniera, ni ofrecer pruebas conducentes a su defensa, pues en la visita de inspección se otorgó el uso de la voz a la persona que atendió la visita, además de que no quedó en estado de indefensión el municipio actor, respecto del sentido de la visita de inspección, pues la misma fue de su pleno conocimiento.

- g.10) El municipio actor tuvo derecho a desvirtuar lo asentado por el verificador dentro del plazo de cinco días hábiles y asimismo cuando se le notificó en el domicilio oficial el inicio del procedimiento de determinación de sanciones, se le otorgó otro plazo de audiencia, sin que en ningún caso haya alegado algo contra la visita señalada, ni ofrecido prueba alguna, por ende es falso que no se le haya dado oportunidad de objetarla. Esto es, no hizo uso de ese derecho de audiencia, aun cuando conoció la visita, por lo que es de concluirse que resulta infundado que se le haya generado un estado de indefensión legal.
21. Por todas estas consideraciones resultan infundados los conceptos de invalidez enderezados por el municipio actor, y por lo tanto, se solicita a ese Alto Tribunal, se declare la validez del acto impugnado y por consiguiente la imposición de la multa y la orden de demolición.
22. **Opinión del Procurador General de la República:** Este funcionario no rindió opinión⁶.

⁶ A este funcionario se le notificó el escrito de demanda y anexos, así como el auto de Presidencia de radicación y turno el 13 de mayo de 2013, según constancia de notificación que obra a foja 277 del expediente.

23. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución⁷.
24. **Radicación en la Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

III. COMPETENCIA.

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los Puntos Segundo, fracción I, y Tercero del Acuerdo 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Chapala del Estado de Jalisco y el Poder Ejecutivo Federal, en el que no existe planteamiento de inconstitucionalidad de norma general alguna, por lo que se surte la competencia de esta Primera Sala para resolver este conflicto.

⁷ La audiencia se celebró el 27 de agosto de 2013.

IV. OPORTUNIDAD.

26. Del escrito de demanda se advierte que el municipio actor señaló como acto impugnado en la presente controversia constitucional el siguiente:

La resolución administrativa contenida en el oficio número BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073, con referencia: PNI-2012-LSP-255, expediente: VI/LSP/JAL/2012/00339 de 11 de enero de 2013, emitida por el Director de Administración del Agua dependiente del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por la que se ordena la demolición del espacio público conocido como el “malecón” de la población denominada San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, asentamiento humano ubicado a la orilla o en la ribera del Lago de Chapala, e igualmente le impone sanciones de orden pecuniario.

27. Del acto señalado se advierte que, sin prejuzgar respecto al fondo del asunto, la conducta que perjudica al municipio actor es la resolución administrativa que ordena la demolición del “malecón” construido en San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala del Estado de Jalisco, así como las sanciones económicas derivadas de la propia resolución impugnada.
28. En esas circunstancias, al tratarse de un acto, se surte la hipótesis señalada en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia⁸, que indica que la demanda deberá promoverse dentro de los siguientes treinta días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor.

⁸ “Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; (...).”

29. En el caso, el municipio actor, señaló expresamente en su demanda, que tuvo conocimiento de la resolución impugnada el veintiocho de febrero de dos mil trece, fecha en que “de manera insólita... fue recibido en el Departamento Jurídico del Gobierno Municipal de Chapala, Jalisco, la resolución administrativa contenida en el oficio número BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073..., que constituye el acto cuya invalidez se demanda”⁹.
30. Así, tomando esta fecha manifestada por el municipio actor como aquélla en la que tuvo conocimiento del acto impugnado, el plazo de treinta días para la promoción de la controversia, inició a partir del siguiente día hábil, esto es, el primero de marzo de dos mil trece y concluyó el dieciocho de abril del mismo año¹⁰.
31. Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciocho de abril de dos mil trece, debe concluirse que la demanda fue promovida oportunamente¹¹.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

32. El actor es el Municipio de Chapala del Estado de Jalisco, y en su representación promueve la demanda Moisés Sanabria Gálvez, quien

⁹ Página 3 de la demanda.

¹⁰ Del cómputo señalado se descuentan los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de marzo, así como seis, siete, trece y catorce de abril todos de dos mil trece, por ser sábados y domingos, los cuales son inhábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asimismo, se descuentan el dieciocho, veintiuno, veintisiete, veintiocho y veintinueve de marzo del mismo año, los cuales son inhábiles, los dos primeros de conformidad con el Acuerdo General Plenario 2/2006 de treinta de enero de dos mil seis y, los restantes, por determinación del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal.

¹¹ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja nueve de autos.

se ostenta con el carácter de síndico municipal¹², carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de munícipes para la integración del Ayuntamiento de Chapala, Jalisco, expedida por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad el ocho de julio de dos mil doce, de la que se advierte que dicho funcionario fue electo como síndico propietario para la integración del Ayuntamiento del municipio actor, para el periodo del primero de octubre de dos mil doce hasta el treinta de septiembre de dos mil quince¹³.

33. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional¹⁴, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En este sentido, el artículo 86, párrafo cuarto de la Constitución del Estado de Jalisco dispone que corresponde al síndico la representación jurídica del municipio¹⁵. Por lo tanto, Moisés Sanabria Gálvez, quien acreditó su carácter de síndico municipal, tiene las facultades necesarias para promover la presente controversia constitucional en representación del municipio actor.
34. Finalmente cabe señalar que el municipio actor está legitimado para promover la presente controversia constitucional, al ser uno de los

¹² Conviene recordar que si bien la demanda fue signada por el presidente y síndico municipales, por auto de siete de mayo de dos mil trece, el ministro instructor, solamente reconoció personalidad al síndico en virtud de que en él recae la representación legal del municipio actor.

¹³ Página 11 del expediente.

¹⁴ "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 "Artículo 86. Corresponde al Presidente Municipal o a quien haga sus veces, la aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas en el ámbito municipal, así como el ejercicio de la administración del municipio y la prestación de los servicios públicos que estén a cargo del mismo, en la forma y términos que determinen las leyes.

(...) Corresponde al síndico la representación jurídica del municipio, acatando en todos los casos las decisiones del Ayuntamiento".

órganos previstos para ello por el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.

35. Conviene recordar que en el auto admisorio de siete de mayo de dos mil trece, el ministro instructor tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal, y no así a la Comisión Nacional del Agua, organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico, Dirección de Administración del Agua, por tratarse de un órgano subordinado a dicho poder. De este modo, se requirió al citado Poder Ejecutivo Federal para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda¹⁶. Por lo tanto, en términos del artículo 10, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁷ se tiene como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal.
36. Por este poder, compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, personalidad que acreditó con copia certificada de su nombramiento, del que se advierte que dicho funcionario, asumió el citado cargo el cuatro de diciembre de dos mil doce¹⁸.
37. Al respecto, el artículo 11, párrafo tercero de la Ley Reglamentaria de la materia, establece que el Presidente de la República será representado, entre otros funcionarios, por el Consejero Jurídico de Gobierno, aunado a que el artículo 102 de la Constitución Federal, señala que la función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a

¹⁶ Este auto admisorio obra a fojas 272 y siguientes del expediente.

¹⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

(...) II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;"

¹⁸ Fojas 281 del expediente.

cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley¹⁹.

38. En el mismo sentido, el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁰ señala que la función de Consejero Jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, que al frente de la Consejería Jurídica, habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República y, será nombrado y removido libremente por éste.
39. Por tanto, el funcionario que contesta la demanda, cuenta con facultades para representar al Poder Ejecutivo Federal en este medio de control constitucional.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

40. El Poder Ejecutivo Federal hizo valer dos causas de improcedencia, las cuales serán abordadas a continuación.

¹⁹ “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.
(...)”

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Artículo 102.- (...)”

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

²⁰ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 4º señala: “La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste”.

41. **a) No se agotaron los recursos o medios de defensa.** El municipio actor no agotó los recursos o medios de defensa que, previamente a la promoción de la controversia constitucional, permitirían revocar o modificar el acto impugnado, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia. En concreto señala que el actor debió recurrir el acto impugnado a través del recurso administrativo de revisión previsto en los artículos 124 de la Ley de Aguas Nacionales y 190 al 193 de su Reglamento o en su caso, promover juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el artículo 14, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
42. Esta Primera Sala considera que debe desestimarse esta causa de improcedencia porque ya el Tribunal Pleno ha señalado que esta causal únicamente se actualiza cuando en la demanda no se hayan planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, ya que el órgano a quien se atribuya competencia para conocer de dicho recurso o medio de defensa no será competente para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de ésta y el análisis de su probable vulneración en una controversia constitucional, corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹.
43. En el caso, el municipio actor en sus conceptos de invalidez, hace valer violaciones directas a la Constitución Federal ya que señala,

²¹ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV. Enero de 2002. Pág. 917, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES".

entre otras cosas, que “el artículo 115 otorga a los municipios las atribuciones para regular su desarrollo, de modo que a éstos les compete administrar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial, teniendo facultades incluso para la administración y custodia de las zonas federales” y que para ello, de conformidad con el artículo 115 no requiere de permiso, concesión o convenio con la Federación ni con el estado, por la facultad constitucional indicada, por lo que a su juicio, la resolución impugnada es contraria al texto constitucional porque un organismo público descentralizado de la administración pública federal, pretende subordinarlo en aparente observancia de un marco jurídico que regula las aguas nacionales, soslayando la competencia constitucional que en materia de desarrollo urbano le confiere la Constitución Federal.

44. Por lo anterior, debe desestimarse la causa de improcedencia ya que no era necesario que el municipio actor agotara el recurso administrativo de revisión a que aluden los artículos 124 de la Ley de Aguas Nacionales y 190, 191, 192 y 193 de su Reglamento, así como tampoco el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues como ya lo dijimos, el municipio actor elabora planteamientos que implican la interpretación directa de la Constitución Federal.
45. **b) Falta de interés legítimo.** El Poder Ejecutivo Federal señala que con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia, en el caso, se actualiza la causa de improcedencia de falta de interés legítimo del municipio actor para promover la controversia constitucional en contra del acto impugnado, por lo que deberá sobreseerse en el juicio, dado que no resiente una afectación a sus atribuciones, ni siquiera un principio de afectación

real, concreto y objetivo, en su perjuicio. Es decir, no se actualiza un principio de afectación en agravio de su esfera competencial.

46. Dicho motivo de sobreseimiento también debe desestimarse ya que su análisis involucra el estudio de fondo del asunto, máxime que el municipio actor, en su concepto de invalidez, hace manifestaciones en el sentido de que el artículo 115 constitucional le otorga atribuciones para regular su desarrollo, de modo que le compete administrar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial, teniendo facultades incluso para la administración y custodia de las zonas federales, señala además, que le corresponde su administración y uso de suelo, por lo que no requiere permiso, concesión o convenio alguno con la federación ni con el estado, para la administración y custodia de las zonas federales.
47. En efecto, debe desestimarse esta causa de improcedencia porque su estudio involucra cuestiones del fondo del asunto, ya que para determinar si, como lo considera el municipio actor, la Constitución Federal le otorga las facultades antes señaladas para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales y, si para ello requiere o no de permiso, concesión o convenio alguno con la federación o con el estado, para la administración y custodia de las zonas federales, es necesario estudiar los planteamientos en el estudio de fondo. Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99²² de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE

²² Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999, Página: 710, de contenido: “En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.

IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”.

48. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes adicional a los ya analizados, ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio del único concepto de invalidez.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

49. Promueve la controversia constitucional el Municipio de Chapala del Estado de Jalisco, en contra del Poder Ejecutivo Federal²³ y demanda la invalidez de la resolución administrativa contenida en el oficio número BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073, con referencia: PNI-2012-LSP-255, expediente: VI/LSP/JAL/2012/00339 de once de enero de dos mil trece, en la que se ordena la demolición del espacio público conocido como el “malecón” ubicado a la orilla o en la ribera del Lago de Chapala, e igualmente se imponen sanciones económicas, esencialmente, porque el municipio actor ocupó terreno federal del vaso y zona federal del Lago de Chapala, teniendo como centro de gravedad las coordenadas geográficas latitud norte 20° 17’ 27.3 y longitud oeste 103° 14’ 32.7”, en una superficie total de 11,635.55 metros cuadrados mediante terraplén y la colocación de construcciones fijas y semifijas, sin contar para ello con el título de concesión que para tales efectos señalan la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento. En dicha resolución impugnada, también se precisó que se modificó el cauce del lago sin contar con el permiso correspondiente, lo que se traduce en modificaciones a la propiedad

²³ Conviene recordar que si bien en la demanda se señala como demandado al Organismo Público Descentralizado, Comisión Nacional del Agua, Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico, por conducto de la Dirección de Administración del Agua, por auto de 7 de mayo de 2013 se tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal porque este organismo es un órgano subordinado a dicho poder.

nacional. Los puntos resolutivos de la resolución impugnada, expresamente indican:

“PRIMERO.- Se imponen a la persona moral H. AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, JALISCO la sanción consistente en una multa con importe de \$93,495.00 (NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.) equivalentes a una sanción correspondiente a 1,500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el año 2012, a razón de \$62.33 por día de salario mínimo vigente y en el momento en que se cometió la infracción, por así determinarlo la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, lo anterior por incurrir en la falta prevista en la fracción IV del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales, por los razonamientos vertidos en el considerando 2 de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se impone a la persona moral H. AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, JALISCO la sanción consistente en una multa con importe de \$93,495.00 (NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.) equivalente a una sanción correspondiente a 1,500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el año 2012, a razón de \$62.33 por día de salario mínimo vigente y en el momento en que se cometió la infracción, por así determinarlo la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, lo anterior por incurrir en la falta prevista en la fracción XX del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales, por los razonamientos vertidos en el considerando 2 de la presente resolución.

TERCERO.- De conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el monto total de la sanción impuesta en los puntos resolutivos PRIMERO y SEGUNDO a la persona moral H. AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, JALISCO, arroja un total de \$186,990.00 (CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS 00/100 M.N.)

CUARTO.- El pago de la multa a que se refiere el resolutive TERCERO, deberá efectuarse dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución, conforme lo dispone el artículo 189 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales mediante el Sistema de Declaraciones de pago electrónico ‘DECLAR@GUA’, sistema que se encuentra en la página de internet www.conagua.gob.mx, en el apartado de TRAMITES y SERVICIOS, eligiendo la opción DECLAR@GUA, debiendo notificar su cumplimiento a esta Comisión Nacional del Agua en las oficinas ubicadas en Avenida Federalismo Norte No. 275, primer piso, Sector Hidalgo, Guadalajara, Jalisco.

QUINTO.- El pago de la multa a que se refiere el resolutive TERCERO, no autoriza a la persona moral H. AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, JALISCO, a continuar ocupando la Zona Federal y modificando el Vaso del Lago de Chapala, sin contar con el Título de Concesión y permiso correspondiente, por lo que este Órgano

Desconcentrado, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 12 BIS 6 fracción XXIII de la Ley de Aguas Nacionales, se reserva el derecho de ordenar con posterioridad la práctica de una nueva visita de inspección, a efecto de verificar el exacto cumplimiento de la presente resolución, así como de las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, y en su caso determinar nuevas infracciones (SIC) la ley de la materia, se impondrán las sanciones que correspondan, previa garantía de audiencia.

SEXTO.- Además de la sanción económica ordenada en el resolutivo TERCERO y de conformidad con los artículos 118 y 122 de la Ley de Aguas Nacionales, se ordena la demolición de las construcciones realizadas en la zona federal en comento, lo anterior con cargo al infractor.

SÉPTIMO.- La presente resolución tiene carácter de definitiva y puede ser recurrida mediante el recurso administrativo de revisión a que aluden los artículos 124 de la Ley de Aguas Nacionales, 190, 191, 192 y 193 de su Reglamento.

OCTAVO.- El expediente administrativo integrado a nombre de la persona moral H. AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, JALISCO, obra y puede ser consultado en los archivos de este Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, sita en Avenida Federalismo Norte núm. 275, primer piso, de esta Ciudad de Guadalajara, Jalisco, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

NOVENO.- Notifíquese personalmente en términos de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en la materia, la presente resolución a la persona moral H. AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, JALISCO, en el domicilio ubicado en Madero No. 202, Colonia Centro, Municipio de Chapala, Jalisco.

DÉCIMO.- Archívese el presente expediente como total y definitivamente concluido”.

50. En su demanda, el municipio actor aduce esencialmente que:
- a) El artículo 115 de la Constitución Federal le otorga, entre otras cosas, facultades en materia de asentamientos humanos por lo que cuenta con atribuciones para regular su desarrollo y para administrar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial, lo que le da facultades incluso para “la administración y custodia de las zonas federales” sin que requiera de permiso, concesión o convenio alguno con la Federación, ni con el Estado.

- b) La materia de desarrollo urbano se desarrolla en facultades concurrentes entre los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, esto es, opera en un plano de coordinación y colaboración, pero nunca de subordinación.
- c) La resolución impugnada pretende subordinarlo, en aparente observancia de un marco jurídico que regula las aguas nacionales, soslayando la competencia constitucional que en materia de desarrollo urbano le confiere la Constitución Federal.
- d) Entenderlo de otro modo, implicaría que todos los asentamientos humanos —puertos, ciudades, pueblos ubicados en la ribera de los mares, lagos, lagunas, ríos, esteros o cualquier otro manto o cuerpo de agua del territorio nacional—, necesaria y forzosamente estarían subordinados a que la Federación les concesionara los terrenos sobre los cuales se han edificado “malecones”, calles, puentes o infraestructura de desarrollo urbano requerida en los mismos. Indica que esto sería “absurdo”, pues al término de la concesión toda esa infraestructura quedaría en provecho de la Federación o se ordenaría la destrucción o demolición, perjudicando a la sociedad por la pérdida de la inversión pública federal en esos rubros.
- e) Es contradictorio que la administración pública federal haya invertido en la infraestructura del “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, del Estado de Jalisco y, que sea la misma Federación la que ordene su demolición. Indica que esto, es inadmisibles ya que el artículo 115, fracción V, inciso d) de la Constitución Federal le otorga las facultades para autorizar,

controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

f) Finalmente, el municipio actor, elabora una serie de argumentos con los que pretende impugnar la legalidad de la resolución impugnada.

51. Como se advierte, el municipio actor esencialmente indica que el Poder Ejecutivo Federal, a través de la resolución impugnada, invade su ámbito de competencias en materia de desarrollo urbano ya que el artículo 115 de la Constitución Federal le otorga este tipo de facultades, las cuales además son concurrentes.

52. Pues bien, ya el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Así, al resolver la controversia constitucional 94/2009²⁴ se precisó, esencialmente, que:

a) A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73 fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de la materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de

²⁴ Esta controversia constitucional se resolvió en sesión de 31 de marzo de 2011 por unanimidad de 11 votos (la Ministra Luna Ramos formuló salvedades). En el mismo sentido se resolvieron también las diversas controversias constitucionales 99/2009, 100/2009 y 13/2011, resueltas las dos primeras en la misma sesión que el precedente aludido y la tercera en sesión de 11 de junio de 2013, entre otras.

optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

b) Así, la Constitución establece en su artículo 73, fracción XXIX-C, que el Congreso tiene la facultad de: “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”. A su vez el artículo 27, párrafo tercero, en su segunda parte establece que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, entre otras cosas²⁵.

c) El veintiséis de mayo del mismo año, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las

²⁵ (...) “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Esta Ley General de Asentamientos Humanos fue modificada en mil novecientos ochenta y uno y, en mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal²⁶.

- d) Así, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.
- e) Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional que se agregó al texto constitucional posteriormente; este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente, que establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación

²⁶ El artículo 1º de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente:
“Art. 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:
I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y
IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos”.

Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo²⁷.

- f) Las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

- g) Existen, dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

- h) Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115 en su fracción V, establece las facultades del municipio en materia de asentamientos humanos, sin embargo,

²⁷ “Artículo 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo”.

esta fracción, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del municipio, ni a servicios públicos que deben prestarse por el mismo, pues estas se encuentran expresamente previstas en las diversas fracciones II y III, respectivamente²⁸. De este modo, el 115 en su fracción V, únicamente enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas²⁹.

- i) Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional (actual inciso c)); control y vigilancia de la utilización de suelo (actual inciso d); formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (actual inciso h)); y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales (actual inciso i)). Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya

²⁸ Los criterios específicos de la fracción II son los derivados de la Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, resuelta el 7 de julio de 2005.

²⁹ "Artículo 115.- (...)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve, simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos³⁰.

- j) Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, tan es así, que el municipio en estos momentos históricos era todavía “administrado” y no “gobernado” por un ayuntamiento³¹. La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su

³⁰ Esto se advierte del dictamen de la cámara de origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios, dicho dictamen de la cámara de origen indica al respecto: “4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional”.

³¹ La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: “Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que *en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales*, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución”; por su parte, el dictamen de la cámara de origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: “A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, *enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano*, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional”.

redacción, si cambió el *contexto normativo* constitucional general en el cual debe enmarcarse la *tendencia interpretativa* de dicha facultad. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al municipio frente al estado y a la misma Federación³².

k) Por tanto, la intervención del municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al municipio una autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

53. Así entonces, si bien como lo indica el municipio actor, la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos es una materia concurrente, lo cierto es que existen dos vías de análisis de los

³² Esto es claro de una gran cantidad de precedentes emitidos por este Alto Tribunal, dentro de los que destacan los siguientes criterios: P./J. 84/2001. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN; P./J. 122/2004. PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL); P./J. 46/2004. RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES; P./J. 136/2005. ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN; P./J. 134/2005. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO; P./J. 132/2005. MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA; P./J. 153/2005. MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA; P./J. 12/2005. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste³³.

³³ Esto encuentra apoyo en los siguientes criterios del Tribunal Pleno, contenidos en las tesis números 16/2011 y 15/2011:

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo [73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo [11 de la Ley General de Asentamientos Humanos](#), ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV. Agosto de 2011. Página 888.

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo [73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo [115 de la Constitución General de la República](#). De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo [27 constitucional](#)”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV. Agosto de 2011. Página 886.

54. De este modo, si bien se trata de una materia concurrente en la que intervienen los tres niveles de gobierno, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en la materia y además, al momento en el que ejerzan dichas atribuciones, ello deberán llevarlo a cabo tal como lo indica el acápite de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, que enumera las facultades que en materia de asentamientos humanos tienen los municipios, y que indica claramente que dichas facultades siempre se desarrollarán en “los términos de las leyes federales y estatales relativas”. Dicha fracción establece lo siguiente³⁴:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

V. Los Municipios, **en los términos de las leyes federales y Estatales relativas**, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

³⁴ Esta consideración fue expresada por el Tribunal Pleno, la que se encuentra reflejada en la tesis número 17/2011 de rubro y texto: “**ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.** Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la [fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV. Agosto de 2011. Página 887.

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

55. En este sentido, debemos analizar lo que establecen las leyes federales y estatales correspondientes que aplican para el caso concreto, ya que en la resolución impugnada —en la que se ordenó la demolición del espacio público conocido como el “malecón” ubicado a la orilla o en la ribera del Lago de Chapala y se impusieron sanciones económicas—, se precisó entre otras cosas, que el municipio actor “ocupó terreno federal del vaso y zona federal del Lago de Chapala”, sin contar con el título de concesión que para tales efectos señalan la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, además de que también se indicó, que se modificó el cauce del lago sin contar con el permiso correspondiente, lo que se traduce en modificaciones a la propiedad nacional³⁵.

56. Al respecto, cabe señalar que el municipio actor no impugnó el carácter de la zona en la que se construyó el “malecón”, es decir, no cuestiona si dicha zona es federal o no, ya que además de que en su propia demanda reconoce en diversas ocasiones que dicha zona es federal al señalar que “el municipio podrá celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, entendidas éstas como aquéllas que están fuera del asentamiento humano, en el caso específico, aquéllas zonas del Lago de Chapala que están libres de

³⁵ Estas afirmaciones se advierten de manera expresa en el contenido de la resolución impugnada.

poblaciones ribereñas”³⁶, no ofreció prueba alguna para demostrar lo contrario.

57. De hecho, el municipio actor aduce en sus argumentos de invalidez que el artículo 115 de la Constitución Federal le otorga facultades en materia de asentamientos humanos por lo que cuenta con atribuciones para regular su desarrollo y para administrar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial, lo que le da facultades incluso para “la administración y custodia de las zonas federales” sin que requiera de permiso, concesión o convenio alguno con la Federación, ni con el Estado, de lo que se desprende que el propio municipio actor acepta que dicha zona es federal³⁷, sin embargo, indica que a pesar de ello, no requiere de concesión ni permiso alguno para administrar, controlar o vigilar el uso de suelo en dicha zona.
58. Por tanto, al no estar cuestionado en esta controversia el carácter de zona federal en la que se encuentra construido “el malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada, dicha situación no será materia de análisis en la presente resolución, y por ello, el análisis de las normas

³⁶ Por ejemplo en la página 6 de su demanda hace esta afirmación.

³⁷ Esto se corrobora no sólo de las afirmaciones que el municipio actor hace en su demanda (por ejemplo en la página 5 de la demanda), sino también de diversas documentales que obran en autos, en las que el municipio actor reconoce que la zona es federal, como ejemplo podemos citar el escrito denominado declaración y cumplimiento unilateral de obligaciones que presentó Moisés Sanabria Gálvez, en su carácter de Síndico del Municipio de Chapala, Jalisco, ante la Comisión Nacional del Agua, el 9 de noviembre de 2012, en donde afirma que ocupa el terreno federal del Vaso del Lago de Chapala y zona federal del propio Lago, pues, entre otras cosas, señaló (págs. 369 y 370):

“Declaración y cumplimiento unilateral de obligaciones con fundamento en los artículos 1835, 1840 y 1842 del Código Civil Federal que presenta ante la Comisión del Agua el C. Moisés Sanabria Gálvez en su carácter de Síndico Municipal del H. Ayuntamiento de Chapala, Jalisco, quien ocupa terreno federal del Vaso del Lago de Chapala y zona federal del Lago de Chapala, mediante obras y trabajos de construcción observados durante la visita de inspección practicada con fecha 27 de septiembre de 2012, con el objeto de sentar las bases para garantizar el cumplimiento de la regularización de la ocupación de los bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, así como para el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables...”.

federales y estatales aplicables partirá de esa base para el estudio del caso concreto.

59. Pues bien, de conformidad con los párrafos primero, quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Nación, entre otras cuestiones, la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, dentro de las que se ubican, entre otras, las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes. En estos casos, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de dichos recursos por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo Federal, conforme a la normatividad aplicable³⁸.

³⁸ Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (sic) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (sic) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse

60. Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales y aplicable a todas las aguas nacionales —superficiales o del subsuelo—, y a los bienes nacionales que la misma señala³⁹, en varios de sus artículos indica que:

a) Son aguas nacionales, las referidas en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 3º, fracción I)⁴⁰;

b) Define a la “ribera o zona federal” como: “Las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medidas horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias. La amplitud de la ribera o zona federal será de cinco metros en los cauces con una anchura no mayor de cinco metros. El nivel de aguas máximas ordinarias se

sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

(...).

³⁹ Artículo 1o.- La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Artículo 2o.- Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala.

⁴⁰ Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Aguas Nacionales: Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

calculará a partir de la creciente máxima ordinaria que será determinada por 'la Comisión' o por el Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos de esta Ley. En los ríos, estas fajas se delimitarán a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar. En los cauces con anchura no mayor de cinco metros, el nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la media de los gastos máximos anuales producidos durante diez años consecutivos. Estas fajas se delimitarán en los ríos a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar. En los orígenes de cualquier corriente, se considera como cauce propiamente definido, el escurrimiento que se concentre hacia una depresión topográfica y forme una cárcava o canal, como resultado de la acción del agua fluyendo sobre el terreno. La magnitud de la cárcava o cauce incipiente deberá ser de cuando menos de 2.0 metros de ancho por 0.75 metros de profundidad (artículo 3º, fracción XLVII)⁴¹;

⁴¹ Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XLVII. Ribera o Zona Federal: Las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medidas horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias. La amplitud de la ribera o zona federal será de cinco metros en los cauces con una anchura no mayor de cinco metros. El nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la creciente máxima ordinaria que será determinada por "la Comisión" o por el Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos de esta Ley. En los ríos, estas fajas se delimitarán a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar. En los cauces con anchura no mayor de cinco metros, el nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la media de los gastos máximos anuales producidos durante diez años consecutivos. Estas fajas se delimitarán en los ríos a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar. En los orígenes de cualquier corriente, se considera como cauce propiamente definido, el escurrimiento que se concentre hacia una depresión topográfica y forme una cárcava o canal, como resultado de la acción del agua fluyendo sobre el terreno. La magnitud de la cárcava o cauce incipiente deberá ser de cuando menos de 2.0 metros de ancho por 0.75 metros de profundidad;

(...)

- c) Define al “vaso de lago, laguna o estero” como el depósito natural de aguas nacionales delimitado por la cota de la creciente máxima ordinaria (artículo 3º, fracción LXI)⁴²;
- d) La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (artículo 4º)⁴³;
- e) Los bienes públicos inherentes son, entre otros, los terrenos ocupados por los vasos de los lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional; las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional; los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales (artículos 3º, fracción IX y 113, fracciones II, IV y V)⁴⁴;

⁴² Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

LXI. Vaso de lago, laguna o estero: El depósito natural de aguas nacionales delimitado por la cota de la creciente máxima ordinaria;

(...)

⁴³ Artículo 4o.- La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua.

⁴⁴ Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

IX. Bienes Públicos Inherentes: Aquellos que se mencionan en el Artículo 113 de esta Ley; (...)

Artículo 113.- La administración de los siguientes bienes nacionales queda a cargo de la Comisión:

I. Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes en los términos de la presente Ley;

II. Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional;

III. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;

IV. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, en los términos previstos por el Artículo 3 de esta Ley;

V. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;

VI. Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal, y

VII. Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las

- f) Los bienes nacionales a que se refiere el Título Noveno denominado "Bienes Nacionales a cargo de la Comisión", dentro del cual se ubican los precisados en el artículo 113, podrán explotarse, usarse o aprovecharse por personas físicas o morales mediante concesión otorgada por "la autoridad del agua"⁴⁵ (artículo 118)⁴⁶;
- g) Los concesionarios a que se refiere el citado Título Noveno, estarán obligados, entre otras cosas, a: I. ejecutar la explotación, uso o aprovechamiento consignado en la concesión con apego a las especificaciones que hubiere dictado "la Autoridad del Agua"; II. realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión o autorizadas por "la Autoridad del Agua"; III. iniciar el ejercicio de los derechos consignados en la concesión a partir de la fecha aprobada conforme a las condiciones asentadas en el Título respectivo y concluir las obras aprobadas dentro de los plazos previstos en la concesión; etc... (artículo 118 Bis)⁴⁷;

aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije la Comisión.

En los casos de las fracciones IV, V y VII la administración de los bienes, cuando corresponda, se llevará a cabo en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.

⁴⁵ Al respecto, el último párrafo del artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales indica:

En lo sucesivo, esta Ley se referirá a "la Autoridad del Agua", cuando el Organismo de Cuenca que corresponda actúe en su ámbito de competencia, o bien, "la Comisión" actúe en los casos dispuestos en la Fracción y Artículo antes referidos.

⁴⁶ Artículo 118.- Los bienes nacionales a que se refiere el presente Título, podrán explotarse, usarse o aprovecharse por personas físicas o morales mediante concesión que otorgue "la Autoridad del Agua" para tal efecto. Para el caso de materiales pétreos se estará a lo dispuesto en el Artículo 113 BIS de esta Ley.

Para el otorgamiento de las concesiones mencionadas en el párrafo anterior, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos para las concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, aun cuando existan dotaciones, restituciones o accesiones de tierras y aguas a los núcleos de población.

Para el otorgamiento de las concesiones de la zona federal a que se refiere este Artículo, en igualdad de circunstancias, fuera de las zonas urbanas y para fines productivos, tendrá preferencia el propietario o poseedor colindante a dicha zona federal.

⁴⁷ Artículo 118 BIS.- Los concesionarios a que se refiere el presente Capítulo estarán obligados a:

I. Ejecutar la explotación, uso o aprovechamiento consignado en la concesión con apego a las especificaciones que hubiere dictado "la Autoridad del Agua";

II. Realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión o autorizadas por "la Autoridad del Agua";

III. Iniciar el ejercicio de los derechos consignados en la concesión a partir de la fecha aprobada conforme a las condiciones asentadas en el Título respectivo y concluir las obras aprobadas dentro de los plazos previstos en la concesión;

IV. Cubrir los gastos de deslinde y amojonamiento del área concesionada;

h) La concesión es el título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado (artículo 3º, fracción XIII)⁴⁸;

61. De la normatividad aludida se advierte que, en el caso, para que el Municipio de Chapala, Estado de Jalisco, en ejercicio de sus facultades en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional, pudiera construir el espacio público denominado “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada, debía contar con un título de concesión expedido por la Comisión Nacional del Agua o por la autoridad del agua correspondiente, pues como lo hemos precisado, así lo indica el acápite de la fracción V del artículo 115 constitucional, al señalar que los municipios estarán facultados para ejercer dichas atribuciones, siempre en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, y como aquí ha quedado precisado, la Ley de Aguas Nacionales, exige contar con un título de concesión para llevar a cabo el tipo de obra a que se refiere la resolución impugnada.

V. Desocupar y entregar dentro del plazo establecido por "la Autoridad del Agua", las áreas de que se trate en los casos de extinción o revocación de concesiones;

VI. Cubrir oportunamente los pagos que deban efectuar conforme a la legislación fiscal aplicable y las demás obligaciones que las mismas señalan, y

VII. Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en la concesión.

El incumplimiento de las disposiciones previstas en el presente Artículo será motivo de suspensión y en caso de reincidencia, de la revocación de la concesión respectiva.

En relación con materiales pétreos, se estará a lo dispuesto en el Artículo 113 BIS de la presente Ley.

⁴⁸ Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIII. Concesión: Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación;

...

62. Ahora bien, en el caso concreto, de la revisión de las constancias de autos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte que el municipio actor no contaba con un título de concesión que le permitiera llevar a cabo la construcción del espacio público denominado “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada. De hecho, incluso se advierte que la Comisión Nacional del Agua, derivado de una visita de inspección que llevó a cabo en el lugar, advirtió la falta del título de concesión y requirió al municipio la regularización de la situación, sin embargo, el municipio actor, no realizó ninguna acción al respecto. De este modo, el municipio actor, no podía realizar la construcción del mencionado espacio público, ya que si bien ello, en todo caso, era en un pretendido ejercicio de sus facultades en materia de asentamientos humanos (fracción V del artículo 115 constitucional), dicha conducta no la estaba desarrollando en los términos de las leyes federales aplicables —tal como lo exige el acápite de la fracción mencionada—, esto es, en los términos de la Ley de Aguas Nacionales, norma que exige contar con un título de concesión para llevar una obra de tal naturaleza en dicha zona federal.
63. En efecto, las constancias que obran en autos son las siguientes:
- a) Copia del ejemplar del Diario Oficial (Estados Unidos Mexicanos) de seis de febrero de mil novecientos cinco, en el que se publicó la Declaración sobre el nivel medio de la curva de altas aguas del Lago de Chapala (foja 350 de autos).
 - b) Copia del ejemplar del Diario Oficial (Estados Unidos Mexicanos) de veintinueve de enero de mil novecientos treinta y ocho, en donde aparece publicada la Declaración de propiedad nacional de los ríos

- Lerma y Grande de Santiago y del Lago de Chapala (fojas 353 a 354).
- c) Carta de protesta de decir verdad del técnico responsable de la Manifestación de Impacto Ambiental, de marzo de dos mil once, en la que manifiesta, entre otras cosas, que en la elaboración de dicha manifestación se consultaron documentos certificados y oficiales, y se aplicaron técnicas de análisis con validez científica (foja 62).
 - d) Oficio SGPARN.014.02.01.01.1830/2011 de tres de noviembre de dos mil once, emitido por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales, por el que se autoriza de manera condicionada la Manifestación de Impacto Ambiental modalidad particular del proyecto denominado “Malecón de San Antonio Tlayacapan”, en el Municipio de Chapala, Jalisco (fojas 25 a 53).
 - e) Recibo de pago y depósito bancario, recibido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (sello ilegible), por concepto de servicio de evaluación y resolución de la manifestación de impacto ambiental en la modalidad particular (proyecto “malecón”) (páginas 57 y 58).
 - f) Formato de solicitud de servicios para realizar obras de infraestructura hidráulica CNA-02-002 PERMISO PARA REALIZAR OBRAS DE INFRAESTRUCTUA HIDRAÚLICA (foja 63).
 - g) Formato-SOLICITUD en el que se lee: “CNA-01-006 CONCESIÓN PARA LA OCUPACIÓN DE TERRENOS FEDERALES CUYA ADMINISTRACIÓN COMPETA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL

AGUA”. Cabe señalar que este formato si bien obra en autos, y fue exhibido por el municipio actor pretendiendo demostrar que por conducto de su síndico municipal Moisés Alejandro Anaya Aguilar, solicitó ante la Comisión Nacional del Agua, la concesión de la zona federal conocida con el nombre de “Malecón de San Antonio Tlayacapan”, ubicado en el “vaso del Lago de Chapala a 1 km” de la carretera Chapala-Jocotepec, por un término de treinta años en una superficie de “1137.890 lineales m² 19,673,617 m²”, con un proyecto de obra a realizar para un “andador con áreas verdes”, lo cierto es que se trata de un formato en el que no se observa sello alguno de recibido por la Comisión Nacional del Agua (fojas 65 a 75).

- h) DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO para efectos de la “Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular Proyecto Malecón de San Antonio Tlayacapan, Chapala, Jalisco” —a pie de página se indica que se trata de: información proporcionada por el promovente y el arquitecto responsable del proyecto—, (páginas 76 a 193).
- i) Planos del proyecto del “malecón” con diversas fotografías en blanco y negro (fojas 194 a 201).
- j) Anexo técnico de autorización de los recursos económicos, en hojas membretadas de la Secretaría de Desarrollo Social, fechado el dieciséis de enero de dos mil doce, donde se describe el costo por unidad y la descripción de las partidas, por los siguientes conceptos: preliminares, andador peatonal, estacionamiento, asadores, mesa, área verde, sistema de riego, puente peatonal, pintura en el espacio público, forestación, instalación eléctrica,

banca, señalización, bote separador de basura, murete porta placa, placa, elemento institucional, rotulación institucional, luminaria, área permeable, rampa para personas con discapacidad, muro de contención y juegos infantiles (fojas 267 a 271).

k) Oficio SDUOTV/PREP.134.750/A21/2012, de treinta de marzo de dos mil doce, emitido por el Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social, en el que comunica al Presidente Municipal interino del Municipio de Chapala, la aprobación de una suma de dinero a distribuirse, correspondiente al Programa de Rescate de Espacios Públicos, del que se advierte para lo que al caso interesa, la siguiente información (fojas 263 a 266):

- No. de obra: 14030ESC011/PR/14/E/SC/0224. Parque lineal en San Antonio Tlayacapan, un importe Federal de 26,355 y un importe local de 26,355.

- No. de obra: 14030ESC013/PR/14/E/SC/0226. Parque lineal en San Antonio Tlayacapan, un importe federal de 24,425 y un importe local de 24,425.

- No. de obra: 14030ESC012/PR/14/E/SC/0225. Parque lineal en San Antonio Tlayacapan, un importe Federal de 27,958 y un importe local de 27,958.

- No. de obra: 14030ESC014/PR/14/E/SC/0227. Parque lineal en San Antonio Tlayacapan, un importe Federal de 44,345.50 y un importe local de 44,345.50.

- No. de obra: 14030EMF001/PR/14/E/MF/0210. Parque lineal en San Antonio Tlayacapan, un importe Federal de 1,200,000 y un importe local de 1,200,000.

- l) Escrito de diecisiete de agosto de dos mil doce, de diversos ciudadanos del municipio actor, dirigido al Presidente Municipal de Chapala, en el que requieren el apoyo del municipio a fin de que se gestione la construcción del “malecón”, escrito al que se adjuntan diversas hojas con firmas autógrafas (fojas 202 a 231).

- m) Diversas fotografías en las que al reverso se indica: MALECÓN SAN ANTONIO TLAYACAPAN (páginas 232 a 241).

- n) Diversas fotografías en las que al reverso se indica: Pto. Vallarta, Jal; Mezcala, Municipio de Poncitlán; Jocotepec, Jal; Chapala, Jal; Malecón Cogititlán, Municipio de Tlajomulco de Zuñiga; y Malecón Ajjic, Municipio de Chapala (fojas 242 a 252).

- o) Oficio No. BOO.00/OCLSP/DAA/SIM/7178, de veintisiete de septiembre de dos mil doce, emitido por el Director de Administración del Agua, dependiente del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el que se comunica al Municipio de Chapala, Jalisco, la práctica de una visita de inspección en el terreno federal del Lago de Chapala, con el objeto de “verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacional, respecto a la ocupación de bienes nacionales” y se le informa que “si durante la visita resultara que el visitado realiza trabajos de ejecución de obras con el objeto de ocupar bienes nacionales sin el título de concesión, asignación o

permiso, que para tales efectos señala la ley de la materia, conforme a lo dispuesto por los artículos 97, 98 y 118 de la Ley de Aguas Nacionales, los comisionados quedan facultados para llevar a cabo la ejecución indistinta de cualquiera de las medidas administrativas siguientes: 1.- Como medida de seguridad y de carácter precautorio, en el ánimo de evitar se continúe con las obras para desviar vasos o corrientes de propiedad nacional, sin el permiso que establece la Ley de Aguas Nacionales, la suspensión de actividades mediante el aseguramiento de la maquinaria utilizada para la ejecución de dichas obras. 2.- Como medida de seguridad y de carácter precautorio, en el ánimo de evitar se continúen con la ocupación de la zona federal y/o trabajos de construcción sin el título de concesión y/o los permisos correspondientes que establece la Ley de la materia.... la colocación de sellos oficiales con el objeto de clausurar las actividades de las obras que dan origen al perjuicio y la ocupación de bienes nacionales” (fojas 356 a 360 de autos).

- p) Acta de visita No. PNI-2012-LSP-255, de veintisiete de septiembre de dos mil doce, emitida por los inspectores comisionados por la Comisión Nacional del Agua para llevarla a cabo y entendida con ***** en su carácter de encargado de la obra. De esta acta se advierte esencialmente que, los inspectores comisionados solicitaron la presentación de “los documentos que acrediten la legalidad de la ocupación, así como de las obras de construcción”, sin embargo, al no haberse presentado ningún documento, los inspectores procedieron a la ejecución de las medidas administrativas señaladas en el oficio No. BOO.00/OCLSP/DAA/SIM/7178 y fijaron sellos oficiales de clausura en la maquinaria utilizada para la construcción de la obra con el

objeto de “clausurar las actividades que dan origen al perjuicio de bienes nacionales”. También se advierte que los inspectores comisionados informaron a la persona que atendió la visita, que se contaba con un término de cinco días hábiles siguientes, para que ante la Dirección de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, manifestara por escrito lo que a su derecho conviniera respecto al acta y ofreciera pruebas (fojas 361 a 368).

- q) Escrito denominado declaración y cumplimiento unilateral de obligaciones con fundamento en los artículos 1835, 1840 y 1842 del Código Civil Federal, que presentó Moisés Sanabria Gálvez en su carácter de Síndico del Municipio de Chapala, Jalisco, ante la Comisión Nacional del Agua, el nueve de noviembre de dos mil doce, en el que entre otras cosas, señala que: “...I.- El C. Moisés Sanabria Gálvez en mi carácter de síndico municipal del H. Ayuntamiento de Chapala, Jalisco,... suscribo... la presente DECLARACIÓN Y CUMPLIMIENTO UNILATERAL DE OBLIGACIONES... con el objeto de sentar las bases para garantizar el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, a que en un periodo de 6 meses contados a partir de la expedición del presente documento regularizar tanto la ocupación de Terreno Federal del Vaso del Lago de Chapala como la ocupación de Zona Federal del Lago de Chapala, así como las obras y trabajos de construcción observados durante la visita de inspección practicada con fecha 27 de septiembre de 2012... II.- Que la presentación de la Declaración y Cumplimiento Unilateral de Obligaciones, es para solicitar el levantamiento de los SELLOS DE CLAUSURA... OBLIGACIONES: PRIMERA.- Me comprometo a

que en un término no mayor de 6 meses ... a realizar los trámites correspondientes para regularizar tanto la ocupación de Terreno Federal del Vaso del Lago de Chapala como la ocupación de Zona Federal del Lago de Chapala, así como las obras y trabajos de construcción observados durante la visita de inspección practicada con fecha 27 de septiembre de 2012, ... SEGUNDA.- Acepto, que en caso de incumplimiento del presente instrumento, coadyuvaré con la Autoridad del Agua a fin efectuar DEMOLICIÓN y REMOCIÓN de las obras y trabajos de construcción observados durante la visita de inspección practicada con fecha 27 de septiembre de 2012..." (fojas 369 a 370).

- r) Oficio No. BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-8233, emitido por el Director de Administración del Agua, el nueve de noviembre de dos mil doce y dirigido al Ayuntamiento de Chapala, Jalisco, en el que, derivado de la declaración señalada en el inciso precedente, se acordó el levantamiento de los sellos oficiales de clausura, así como la formación del acta de ejecución de dicho levantamiento de sellos; asimismo se indicó al municipio que "se le APERCIBE que cuenta con un término de 15 días contados a partir de que surta efectos el presente acuerdo, para realizar los trámites para la regularización de la ocupación de Terrenos Federales del Vaso del Lago de Chapala y Zona Federal del Lago de Chapala, así como para regularizar las obras y trabajos de construcción observados durante la visita de inspección practicada con fecha 27 de Septiembre de 2012, de lo contrario se procederá a la DEMOLICIÓN y REMOCIÓN de las multicitadas obras, con las que

se ocupan Terrenos del Vaso del Lago de Chapala y Zona Federal del Lago de Chapala” (fojas 371 a 380)⁴⁹.

s) Oficio No. 800.00.OCLSP/DAA/SCIAE.- 8608, emitido por el Director de Administración del Agua, el doce de noviembre de dos mil doce, en el que se comunicó al Municipio de Chapala, Jalisco, el inicio del procedimiento de determinación e imposición de sanciones (fojas 381 a 392)⁵⁰.

t) Copia certificada del oficio No. **BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073** de once de enero de dos mil trece, emitida por el Director de Administración del Agua, dependiente del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que es justamente la resolución impugnada en la presente controversia constitucional⁵¹.

64. Pues bien, de las constancias aludidas, esta Primera Sala corrobora que el municipio actor no contaba con un título de concesión que le permitiera llevar a cabo la construcción del espacio público denominado “malecón” de San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, al que se refiere la resolución impugnada.

65. De hecho, se advierte que el municipio actor tuvo conocimiento de la visita de inspección practicada y de su resultado desde la fecha misma en que se llevó a cabo —veintisiete de septiembre de dos mil doce—, pues independientemente de que ésta se haya entendido con *****

⁴⁹ A fojas 376 a 380 obran específicamente copias certificadas del acta de notificación al municipio actor del oficio precisado en este inciso y el acta de ejecución de levantamiento de los sellos oficiales de clausura.

⁵⁰ A fojas 393 y 394 obran específicamente copias certificadas del citatorio así como del acta de notificación al municipio actor del oficio precisado en este inciso.

⁵¹ Como se señaló, esta es la resolución impugnada en la presente controversia constitucional y también obra una copia certificada de esta misma resolución a fojas 12 a 22 de autos.

en su carácter de “encargado de la obra” y ello pudiera llegar a hacer pensar que el municipio actor no estuviese enterado ya que dicha diligencia no se entendió con su representante legal o con algún funcionario del ayuntamiento, esta suposición se desvirtúa con el hecho de que el propio municipio por conducto de su representante legal, esto es, del síndico municipal, presentó ante la Comisión Nacional del Agua, el nueve de noviembre siguiente, el documento denominado declaración y cumplimiento unilateral de obligaciones — precisado en el inciso q) precedente— del que se advierte claramente que el citado municipio conocía la existencia de la visita de inspección y sus consecuencias, ya que incluso en dicho documento se comprometió a regularizar su situación, cumpliendo con lo previsto por la Ley de Aguas Nacionales e incluso llegó al extremo de señalar que: “... Acepto, que en caso de incumplimiento del presente instrumento, coadyuvaré con la Autoridad del Agua a fin efectuar DEMOLICIÓN y REMOCIÓN de las obras y trabajos de construcción observados durante la visita de inspección practicada con fecha 27 de septiembre de 2012...”

66. Así, se advierte que el municipio actor no realizó ninguna regularización de la situación, pues no ofreció como prueba en esta controversia constitucional el título de concesión correspondiente, por tanto, esta Primera Sala concluye que el municipio actor, no podía realizar la construcción del espacio público citado, ya que si bien dicho municipio tiene facultades en materia de asentamientos humanos de conformidad con la fracción V del artículo 115 constitucional, en el caso dicha facultad no la estaba ejerciendo en los términos de las leyes federales aplicables —tal como lo exige el acápite de la fracción mencionada—, esto es, en los términos de la Ley de Aguas

Nacionales, norma que exige contar con un título de concesión para llevar una obra de tal naturaleza en dicha zona federal.

67. De este modo, en el caso, no se advierte que el municipio actor demuestre que se haya invadido su ámbito competencial, pues como hemos dicho, estas facultades no las estaba ejerciendo en los términos de las leyes federales correspondientes, ya que no acreditó contar con un título de concesión a su favor. En efecto, esta Primera Sala estima que la resolución impugnada no invade el ámbito competencial del municipio actor, pues como hemos visto, la Comisión Nacional del Agua es la autoridad competente para administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, siendo que este tipo de bienes nacionales únicamente podrán explotarse, usarse o aprovecharse mediante concesión otorgada por dicha autoridad⁵².
68. Por lo tanto, al no haber acreditado el municipio que contaba con el título de concesión correspondiente, es evidente que no contaba con facultades para llevar a cabo la obra aludida, ni para administrar y custodiar las zonas federales señaladas, pues como lo hemos visto, estas actuaciones no las llevó a cabo de conformidad con las leyes federales correspondientes.
69. Así las cosas lo conducente es declarar la presente controversia constitucional procedente pero infundada, pues el municipio actor no demostró que la resolución impugnada transgrediera su ámbito competencial y, por tanto lo procedente es reconocer la validez de la resolución impugnada.

⁵² Tal como lo establecen los artículos 3º, fracción IX; 4º; 13, fracciones II, IV y V; 118 y 118 Bis de la Ley de Aguas Nacionales, a los que ya se ha hecho referencia en esta resolución.

70. No es obstáculo a la determinación alcanzada la manifestación de impacto ambiental modalidad particular del proyecto denominado “Malecón de San Antonio Tlayacapan”, contenida en el oficio SGPARN.014.02.01.01.1830/2011 de tres de noviembre de dos mil once, emitido por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales —referida en el inciso d) de la relación de constancias de autos—, ya que si bien en dicho documento se autorizó de manera condicionada la citada manifestación, lo cierto es que este documento no constituye el título de concesión al que nos hemos referido, documento necesario para llevar a cabo este tipo de obras en la zona federal. Aunado a que esta manifestación de impacto ambiental es sólo uno de los requisitos más que debería haber cumplido el municipio actor para llevar a cabo la obra aludida, requisito exigido por una diversa ley federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, misma que en el caso también resulta aplicable dada la naturaleza de la obra a construir en la citada zona federal⁵³.

71. De igual forma, tampoco son obstáculo a la conclusión alcanzada los formatos de solicitud de servicios para realizar obras de infraestructura hidráulica y la forma CNA-02-002 PERMISO PARA REALIZAR OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA —referida en el inciso f) de la relación de constancias—, el formato CNA-01-006

⁵³ Al respecto el artículo 1º. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé: “La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: ...”. Por su parte, el artículo 3º, en su fracción XXI define a la manifestación del impacto ambiental como “El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”.

CONCESIÓN PARA LA OCUPACIÓN DE TERRENOS FEDERALES CUYA ADMINISTRACIÓN COMPETA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA —referido en el inciso g) de la relación de constancias—, así como el diverso oficio número SDUOTV/PREP-134.750/A21/2012, de treinta de marzo de dos mil doce y su anexo, emitido por el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social —referido en el inciso k) de la relación de constancias—, en el que se comunica al presidente municipal interino del municipio actor, la aprobación de una suma de dinero a distribuirse, para el programa de rescate de espacios públicos, ya que estos documentos tampoco constituyen el título de concesión aludido. Además, por lo que se refiere al formato SOLICITUD en el que se lee: “CNA-01-006 CONCESIÓN PARA LA OCUPACIÓN DE TERRENOS FEDERALES CUYA ADMINISTRACIÓN COMPETA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA” —referido en el aludido inciso g)—, tal como ya lo precisamos, si bien obra en autos y fue exhibido por el municipio actor pretendiendo demostrar que por conducto de su síndico municipal Moisés Alejandro Anaya Aguilar, solicitó ante la Comisión Nacional del Agua, la concesión de la zona federal conocida con el nombre de “Malecón de San Antonio Tlayacapan”, ubicado en el “vaso del Lago de Chapala a 1 km” de la carretera Chapala-Jocotepec, por un término de treinta años en una superficie de “1137.890 lineales m² 19,673,617 m²”, con un proyecto de obra a realizar para un “andador con áreas verdes”, lo cierto es que se trata de un formato en el que no se observa sello alguno de recibido por la Comisión Nacional del Agua.

72. Finalmente, resulta improcedente analizar en controversia constitucional la legalidad de la resolución impugnada por vicios propios, cuando el actor no demuestra que se haya transgredido su ámbito competencial, dado que por su propia y especial naturaleza, este medio de control

constitucional constituye una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las facultades de cualquiera de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, o que de alguna manera se traduzcan en invasión o afectación en su ámbito competencial por parte de otro nivel de gobierno, todo ello en aras de respetar las facultades y atribuciones conferidas a cada uno por la propia Constitución Federal. De este modo, al no haber acreditado el municipio actor que la resolución impugnada transgredió su ámbito de competencia, resulta también improcedente analizar en esta vía la legalidad de dicha resolución por vicios propios dada la falta de una atribución constitucional directa que respalde su acción⁵⁴.

73. En estas condiciones, lo procedente es reconocer la validez del acto impugnado, consistente en la resolución administrativa contenida en el oficio número BOO.00.OCLSP/DAA/SCIAE.-0073, con referencia: PNI-2012-LSP-255, expediente: VI/LSP/JAL/2012/00339 de 11 de enero de 2013, emitida por el Director de Administración del Agua dependiente del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por la que se ordena la demolición del espacio público conocido como el “malecón” de la población denominada San Antonio Tlayacapan, del Municipio de Chapala, Jalisco, asentamiento humano ubicado a la orilla o en la ribera del Lago de Chapala, e igualmente se imponen sanciones de orden pecuniario.

74. Por lo expuesto y fundado,

S E R E S U E L V E :

⁵⁴ Sirve de apoyo por analogía la tesis aislada número CLXXXI/2009 de esta Primera Sala de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO”. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXX. Octubre de 2009. Página: 1002.

PRIMERO.- Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional 65/2013.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez de la resolución impugnada.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente. Votó en contra el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y se reserva su derecho a formular voto particular.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

PONENTE

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

Esta hoja corresponde a la Controversia Constitucional 65/2013, actor: Municipio de Chapala, Estado de Jalisco, fallada en sesión de siete de febrero de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos, en contra el Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea. Conste.