TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
TE JA
BAJA CALIFORNIA

**********1

VS.

COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE MEXICALI

EXPEDIENTE 711/2019

P R I N C I P A L

Mexicali, Baja California, a veintiséis de junio de dos mil veinte.

SENTENCIA DEFINITIVA que sobresee el juicio respecto del acto consistente en la orden de cortar el servicio de agua potable al no acreditarse su existencia; que declara la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, configurada respecto del recurso de inconformidad presentado por la parte actora el veintidós de febrero de dos mil diecinueve, ante la Comisión de Servicios Públicos Municipales de Mexicali.

GLOSARIO.- A fin de simplificar la terminología empleada en la presente resolución, se utilizarán los términos que enseguida se relacionan para referir a las leyes, instituciones o conceptos siguientes:

Término empleado:	Ley, institución o concepto referido:
Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Código procesal civil	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.
Tribunal	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Comisión	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.
Ley que Reglamenta	Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.

RESOLUCIÓN

Ley de Comisiones	Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California.
Ley de Ingresos	Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.
Recurso de inconformidad	Recurso de inconformidad presentado por la parte actora el veintidós de febrero de dos mil diecinueve ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.
Factura	Factura **********2 de la cuenta **********3 **********3

R E S U L T A N D O

I.- Demanda de nulidad.- El escrito de demanda se recibió en la Primera Sala del *Tribunal* el catorce de agosto de dos mil diecinueve.

II.- Trámite de la demanda.- El juicio se admitió a trámite por acuerdo dictado por la Primera Sala del *Tribunal* el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve (visible a fojas 28 a 32), ordenándose el emplazamiento de la *Comisión*.

III.- Acto impugnado.- En el acuerdo de admisión se tuvo como acto impugnado la negativa ficta recaída al *recurso de inconformidad* y la orden emitida por la *Comisión* a efecto de cortar el servicio de agua potable en el domicilio de la parte actora.

IV.- Contestación de demanda.- Al juicio compareció a contestar la autoridad demandada en términos del escrito visible en autos a fojas 37 a 41.

V.- Audiencia de ley.- La audiencia de pruebas y alegatos se celebró el seis de diciembre de dos mil diecinueve, y se citó a las partes para oír sentencia de primera instancia.

VI.- Cambio de Titular.- Mediante acuerdo de veintiséis de junio de dos mil veinte, se ordenó hacer saber a las partes que a partir del trece de enero de dos mil veinte, la licenciada Alma Alejandrina Razo Santoyo, Primer Secretaria de Acuerdos de esta Primera Sala, funge como Magistrada por ministerio de Ley, Titular de dicha Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la *Ley del Tribunal*, por lo que se está en condiciones de resolver la controversia planteada.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- Competencia.- Esta Primera Sala del *Tribunal*, con residencia en esta ciudad, es competente para conocer de la presente controversia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 1, 21, 22, fracción II, y 45, cuarto párrafo, de la *Ley del Tribunal*, por la naturaleza de los actos impugnados y de la autoridad demandada, y porque la ubicación del domicilio de la parte actora se encuentra dentro de la circunscripción territorial de esta Sala.

SEGUNDO.- Método de estudio.- En la presente resolución se omite la transcripción tanto de los motivos de inconformidad expresados por la parte actora así como de los argumentos defensivos expresados por la parte demandada por razones de economía procesal y técnica jurídica orientada a nuevos modelos de sentencia que se sustentan en principios de simplicidad, facilidad en la lectura y compresión; sin que con ello se infrinja norma legal alguna o se agravie a las partes, toda vez que no existe disposición jurídica que constriña a realizar tales transcripciones, además de que el artículo 82, fracción I, de la *Ley del Tribunal*, impone el deber de que las sentencias que dicte el *Tribunal* contengan la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, no así su reproducción, por lo que en la presente resolución se realizara el análisis sistemático y exhaustivo de todos los planteamientos hechos valer.

TERCERO.- Existencia del acto impugnado.- En el presente juicio, se tuvo a la parte actora señalando como actos impugnados, los siguientes.

1.- Negativa ficta recaída al *recurso de inconformidad*.

De conformidad con el cuarto párrafo del artículo 45 de la *Ley del Tribunal*, en los casos de negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término en que esta autoridad debió dictar resolución o, a falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales.

> *"**ARTÍCULO 45.-** La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala correspondiente al domicilio del actor o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo."*
>
> *"En los casos de negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término en que esta autoridad debió dictar resolución. A falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales."*

Consecuentemente, la existencia de la resolución ficta, en el caso, se integra con los siguientes elementos:

a).- Escrito del *recurso de inconformidad*, cuya copia fotostática exhibe con sello original de recibido por la *Comisión* (visible a fojas 16 a 26 de autos).

b).- Que haya transcurrido el término en que la autoridad debió dictar resolución, o a falta de término establecido, que transcurran sesenta días naturales, sin que

haya dado respuesta a la instancia y la haya notificado a la parte actora, en cuyo caso el silencio de la autoridad administrativa se considera resolución negativa.

En la especie, la parte actora interpuso la demanda el catorce de agosto de dos mil diecinueve, habiendo transcurrido en exceso el término de sesenta días naturales desde el veintidós de febrero de dos mil diecinueve, fecha de presentación del recurso de inconformidad, dado que entre las dos fechas mediaron 173 días naturales.

En este orden de ideas, se concluye que ambos elementos han quedado acreditados en el presente juicio como se advierte de lo manifestado bajo protesta de decir verdad en el sentido de que a la fecha de presentación de demanda no se le dio a conocer la resolución recaída al *recurso de inconformidad* interpuesto (foja 2).

Para acreditar el hecho anterior, ofreció y adjuntó a su demanda como prueba el escrito de inconformidad de referencia, documental que tiene valor probatorio pleno conforme a los artículos 285, fracción VIII, y 414, del *Código procesal civil*, de aplicación supletoria a la *Ley del Tribunal*, para demostrar que el veintidós de febrero de dos mil diecinueve interpuso inconformidad contra la *factura*; por lo que, a la fecha de presentación de la demanda, han transcurrido en exceso sesenta días naturales, sin que se dictare resolución expresa.

Por tanto, la existencia de la resolución negativa ficta impugnada quedó acreditada en autos con el escrito de inconformidad antes mencionado.

2).- Orden emitida por la *Comisión* a efecto de cortar el servicio de agua potable en el domicilio de la parte actora.

Resulta pertinente adelantar el estudio de la segunda causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada, dada su estrecha relación con este apartado.

En la especie, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción VI, de la *Ley del Tribunal*, únicamente por lo que hace a la orden de corte del servicio, tomando en consideración que de las constancias de autos no aparece claramente la existencia de este acto impugnado.

El artículo 40, fracción VI, de la *Ley del Tribunal*, dispone:

> *"Artículo 40.- El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, es improcedente contra actos o resoluciones:"*
>
> *"VI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente, que no existe la resolución o acto impugnado."*

Ahora bien, obra en autos (foja 79) el oficio SC-Z6-0527-19 de fecha primero de octubre de dos mil diecinueve signado por el Sub Recaudador de Rentas adscrito a Zona Comercial VI en el que informa a la Titular de la Unidad Jurídica de la *Comisión* que al realizar inspección de campo se encontró que contaba con el servicio de agua potable en su totalidad, y en el sistema comercial debe estar reducido físicamente, por lo que el inspector procedió a instalar reductor dejando el flujo de agua en un 50%, documental pública de pleno valor probatorio conforme los artículos 285, fracción III, 322, fracción II, 323 y 405, del *Código procesal civil* para tener por acreditado que el servicio no se encontraba cortado cuando el actor presentó la demanda, pues contaba con el servicio en su totalidad.

Asimismo, obra en autos (foja 80 y 81) el acta de hechos de catorce de septiembre de dos mil diecinueve, en la que se asentó que "en revisión efectuada el día 14/sep/2019, se encontró que el aparato de medición no cuenta con reductor

de flujo de agua y el servicio está normal. Por lo que el propietario retiró (sic) reductor sin la autorización de Cespm, por lo que el inspector procedió a instalar reductor", documental pública de pleno valor probatorio conforme los artículos 285, fracción III, 322, fracción II, 323 y 405, del Código procesal civil para tener por acreditado que el servicio no se encontraba cortado, pues el servicio estaba normal.

De ahí que en el caso se actualice la causal de improcedencia en comento, pues el juicio no resulta procedente en el caso que no se acredite la existencia de un acto impugnado, pues su finalidad es la de declarar la nulidad de actos que producen agravios, existente al momento de la presentación de la demanda.

Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia 1a./J. 36/98 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro 196072, en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, correspondiente a junio de mil novecientos noventa y ocho, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"ACTO RECLAMADO DE CARÁCTER POSITIVO. SU EXISTENCIA DEBE ANALIZARSE DE ACUERDO CON LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, AUN EN EL CASO DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN.** Cuando se trata de actos de carácter positivo, su existencia debe analizarse de acuerdo con la fecha en que se presentó la demanda de amparo, aun en la hipótesis de que se trata de orden de aprehensión, porque el juicio de garantías procede contra actos existentes y concretos, no probables o eventuales, conclusión que se obtiene de una debida intelección de los artículos 1o., fracción I, 74, fracción IV y 78 de la Ley de Amparo, en virtud de que dichos preceptos no atienden a la materia en que se haya originado el acto, ni tampoco a la naturaleza y características de éste, de manera que si la orden de aprehensión se gira con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo debe sobreseerse por inexistencia del acto reclamado."

En este orden de ideas, si la autoridad niega su existencia, indudablemente corresponde a la parte actora aportar las evidencias, en términos del artículo 277 del *Código*

procesal civil, de aplicación supletoria a la *Ley del Tribunal*, pues la carga de la prueba de acreditar la existencia del acto impugnado, recae en la parte actora, sin que en el caso, hubiera ofrecido medio de prueba alguno del que pueda advertirse la orden emitida a efecto de cortar el servicio de agua potable, pues de las instrumentales que integran el presente juicio no se advierte elemento alguno que genere presunción legal o humana alguna para concluir fehacientemente su existencia.

En efecto, la parte actora ofreció las pruebas siguientes en su escrito de demanda.

> *"1.- DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en la factura por consumo de agua que contiene el monto por servicio de agua potable y alcantarillado, correspondiente a la cuenta número* **********3 *expedido por la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, Baja California."*
>
> *"2.- DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en copia simple de la inconformidad sin fecha de formulación, presentada el día 22 DE FEBRERO DE 2019, ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, Baja California."*
>
> *"3.- INSTRUMENTAL PÚBLICA DE ACTUACIONES.- Consistente en todas y cada una de las actuaciones practicadas en este juicio y que sean en beneficio de la actora."*
>
> *"4.- PRESUNCIONAL LEGAL.- Consistente en las deducciones que deriven de todas y cada una de las leyes y ordenamientos que sean aplicables al caso concreto y que beneficien a los intereses de mi representada."*
>
> *"5.- PRESUNCIONAL HUMANA.- En todo cuanto beneficie a los intereses de la parte actora."*

En este orden de ideas, lo procedente es sobreseer el juicio respecto del acto en análisis con fundamento en el artículo 41, fracción II, de la *Ley del Tribunal*.

> *"ARTÍCULO 41.- Procede el sobreseimiento del juicio:"*
>
> *"II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;"*

Lo anterior es así, pues al no haberse acreditado la existencia del acto consistente en el corte del servicio de agua impugnado, queda patente que sobreviene la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción VI, de la *Ley del Tribunal* pues de las constancias de autos aparece claramente que no existe el referido acto impugnado, por lo que resulta procedente decretar el sobreseimiento en el presente juicio respecto de dicho acto.

CUARTO.- Causales de improcedencia.- Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se procede a analizar las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada.

La autoridad demandada plantea que el presente juicio es improcedente por no cumplirse con lo establecido en los artículos 31, fracciones II, inciso A), y fracción III, 47, fracción III, y 49 de la *Ley del Tribunal*, al ser improcedente demandar a la *Comisión*, en razón de que el juicio contencioso administrativo no se entabla entre el particular y la dependencia o entidad pública, sino entre el particular y la autoridad o autoridades, personas físicas que se encarnan en los órganos públicos y ejercen las potestades públicas, siendo que la parte actora claramente señaló en el punto III de su escrito de demanda que ejerce acción contra la *Comisión* (foja 37 de autos).

En principio, no se soslaya que la autoridad haya omitido expresar la causal de improcedencia señalando alguna de las previstas en el artículo 40 de la *Ley del Tribunal*, limitándose a solicitar que se deseche de plano la demanda.

Es infundado lo planteado por la autoridad demandada, en razón de que, contrario a lo que sostiene, en el juicio de nulidad la relación jurídico procesal es susceptible de integrarse entre la parte actora y la dependencia o entidad

pública, aunque ésta sea representada por el titular de la misma.

Lo anterior tiene apoyo en el artículo 1 de la *Ley del Tribunal*, segundo párrafo que dispone que el *Tribunal* tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, Entidades Paraestatales, Paramunicipales y los particulares, sin establecer expresamente la diferencia apuntada por la autoridad.

> *"ARTÍCULO 1.- El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es un Órgano Constitucional Autónomo, independiente de cualquier autoridad, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y de gestión presupuestal, e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.*
>
> *El Tribunal tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, Entidades Paraestatales, Paramunicipales y los particulares; así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales, sobre preferencias en el cobro de créditos fiscales."*

Por otra parte, el artículo 22 de la *Ley del Tribunal* establece que las Salas del Tribunal son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que emanen de las autoridades a que se refiere cada una de sus fracciones, destacando que en algunas fracciones refiere a organismos, órganos de la Administración Pública, o Dependencias de la Administración Pública.

> *"ARTICULO 22.- Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes:*
>
> *I.- Los de carácter administrativo emanados de las **Autoridades** Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como **autoridades**, que causen agravio a los particulares;*
>
> *II.- Los de naturaleza fiscal emanados de **Autoridades** Fiscales Estatales, Municipales o de sus Organismos Fiscales Autónomos, que causen agravio a los particulares;*

III.- Las que emitan los ***Órganos de la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados****, fisco estatal y fiscos municipales, Poder Legislativo y Poder Judicial del Estado, con motivo de la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;*

IV.- Los que se emitan con motivo del incumplimiento de contratos de obra pública y, en general, de contratos administrativos en que el Estado, los Municipios o sus Organismos Descentralizados sean parte;

V.- Los que versen sobre pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California;

VI.- Los dictados conforme a otras leyes que le otorguen competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado;

VII.- Los de carácter administrativo y fiscal favorables a los particulares, emanados de las ***Autoridades*** *Estatales, Municipales* ***o de sus Organismos Descentralizados****, cuando dichas* ***autoridades*** *promuevan su nulidad;*

VIII.- Los que se emitan con motivo de la aplicación de la Ley del Notariado para el Estado de Baja California.

En estos casos, la Sala instruirá el procedimiento especial previsto en la Ley del Notariado para el Estado de Baja California, dictando la resolución de primera instancia.

IX.- Las que se susciten entre los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California y las ***Dependencias*** *de la Administración Pública Centralizada Estatal o Municipal, con motivo de la prestación de sus servicios.*

Para efectos de este artículo, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo."

Por su parte, el artículo 31 de la *Ley del Tribunal* reconoce como parte demandada en el juicio contencioso administrativo a la autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada, así como el Titular de la Dependencia o Entidad Administrativa de la que dependa la autoridad demandada, en este último caso, debe enfatizarse que al titular de la dependencia o entidad administrativa de la que dependa la autoridad demandada, no se le considera como

demandado, sino como parte del juicio, y que si bien se alude a un titular, ello no es una exigencia para que el actor en su demanda indique a la autoridad en los términos propuestos por la demandada, sino que la fracción III del artículo 31 de la *Ley del Tribunal* se justifica en la relación jerárquica que opera en la administración pública centralizada, y la posible responsabilidad en que incurra el superior con relación al control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores, cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones al principio de legalidad, por lo que la inclusión que hace la ley del titular de la dependencia como parte del juicio representa un medio de control para la conducta procesal de la autoridad demandada, además de que puede ordenar a su subordinado la revocación del acto impugnado en el supuesto de que lo considere manifiestamente contrario a derecho y, en modo alguno, puede considerarse un criterio o parámetro para el señalamiento de las autoridades demandadas a efectos de que no se señale una dependencia como tal.

> *"ARTICULO 31.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:"*
>
> *"II.- El demandado. Tendrán ese carácter:*
>
> *A).- La Autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada."*
>
> *"III.- El Titular de la Dependencia o Entidad Administrativa Pública Estatal o Municipal, de la que dependa la autoridad mencionada en la Fracción anterior; y"*

Así las cosas, de una recta interpretación sistemática y funcional de los preceptos legales en cita debe entenderse que la ley se refiere a las *autoridades* en sentido amplio, como aquellas que emiten los actos o resoluciones impugnados contra los que se promueve el juicio contencioso administrativo, sin importar si se trata de una Dependencia de la Administración Pública o una persona física que en su carácter de autoridad encarna los órganos públicos, pues de la lectura de los

preceptos legales en cita, no se infiere que el legislador hubiese hecho distinción alguna, por lo que tiene aplicación el principio de interpretación jurídica que establece que cuando el legislador no distingue, el juzgador no puede distinguir.

En conclusión, si el legislador expresamente dispuso en el artículo 47, fracción III, como requisito de la demanda que se indique la autoridad o autoridades demandadas, no es jurídicamente correcto buscar una interpretación diversa del concepto de autoridad que disocie entre dependencias, titulares o personas físicas que ejercen las potestades públicas, pues si hubiera sido voluntad del legislador restringir el concepto en esos términos, así lo hubiese hecho, por lo que acorde con la premisa de que no es válido que donde el legislador no distingue el intérprete de la norma lo haga, entonces, a las palabras empleadas por aquél debe dárseles el significado ordinario que tienen, lo que implica que no debe limitarse la procedencia del juicio a que el actor haga el señalamiento de la autoridad demandada en los términos expuestos por la demandada, en la medida en que, con esa determinación, se estaría integrando un requisito no establecido en la norma.

La decisión anterior, resulta acorde además, con el principio constitucional de interpretación más favorable a la persona contenido en el párrafo segundo del artículo 1o. de la *Constitución Nacional*, en aras de respetar los derechos de defensa, seguridad jurídica y de acceso a la justicia de los gobernados.

Además resulta ilustrativo a lo anterior que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconozca la posibilidad de que las dependencias públicas y sus auxiliares, puedan ser demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, en la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 1/2012 (10a.) publicada con número de registro 2000211, en la

página 894 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, de febrero de dos mil doce, Tomo 2, que en seguida se transcribe.

> **"DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD.** En atención a que de una sentencia firme derivada de un juicio contencioso administrativo surge un derecho subjetivo para el actor (gobernado) y la obligación correlativa para el demandado (autoridad) es claro que el incumplimiento de ésta permite la incoación del procedimiento para hacer cumplir la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio en que se hubiese declarado la invalidez del acto controvertido mediante el medio de defensa legal previsto por la ley que rige el acto para lograr el cumplimiento de aquella determinación. Por lo que, si a pesar de ello, no se cumple la sentencia, es claro que aquél puede acudir al juicio de amparo, porque tal omisión se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al significar un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria. Consecuentemente, las dependencias públicas y sus auxiliares, demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto en el que se controvierte la omisión en el cumplimiento de la sentencia de nulidad dictada por aquél y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 1o., fracción I y 11 de la Ley de Amparo, porque a pesar de que la autoridad haya figurado como demandada en el juicio de origen ello no transforma la relación de supra a subordinación que los órganos del Estado guardan con los gobernados en una relación de coordinación, porque no pierden su calidad de autoridad y gobernado."

Además, al contestar el segundo motivo de inconformidad (foja 40, reverso) la autoridad hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IV, de la *Ley del Tribunal*, argumentando que al no haber impugnado la parte actora el importe del periodo de consumo de agua relativo a las lecturas previas al periodo establecido en el recibo, dentro del término de quince días que establece el artículo 45 de la citada ley, lo consintió tácitamente.

Señala la autoridad demandada que la omisión de pronunciamiento a los planteamientos relativos a si debían o no

regir los consumos registrados y/o importes indicados no deja en estado de incertidumbre a la parte actora, respecto del importe contenido en el mismo, toda vez que el pronunciamiento de la autoridad, conforme al artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, consiste en resolver si deben o no regir los consumos registrados o su importe y que el legislador ha considerado que esa actitud pasiva hace presumir que su decisión es en sentido negativo.

Que en estas condiciones el análisis de la legalidad debe constreñirse a las prestaciones originalmente solicitadas y que se concretan únicamente al consumo comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve, pues en caso de los demás importes (anteriores al periodo), de conformidad con el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, el término de quince días naturales para inconformarse y ejercitar la acción correspondiente ha transcurrido en exceso, igual que en el artículo 45 de la *Ley del Tribunal*, actualizándose, en consecuencia, la causal de improcedencia invocada, por tratarse de un acto consentido tácitamente al no haberse impugnado en término.

La causal invocada es inoperante, puesto que, si bien es cierto que las causas de improcedencia del juicio son de estudio preferente, incluso si se hacen valer dentro de la contestación de los motivos de inconformidad, dado que su análisis es de orden público, cierto es también que las referidas causales cuya argumentación se encuentra intrínsecamente ligada con el fondo del asunto deben desestimarse, pues su examen implicaría el análisis de la propia cuestión sometida a la potestad del *Tribunal*, esto es, respecto a la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados y, en ese sentido, no procede realizar el pronunciamiento en este apartado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 135/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro 187973, publicada en

la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, correspondiente al mes de enero de dos mil dos, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse."

Al no hacerse valer diversas causales de improcedencia y no advertirse la existencia de alguna de las previstas en la *Ley del Tribunal*, se procede al estudio de los argumentos de disenso traídos a juicio.

QUINTO.- Exposición de motivos de inconformidad.- En su escrito inicial de demanda, la parte actora esencialmente aduce dos motivos de inconformidad.

1).- En su primer motivo de inconformidad, la parte actora ratifica los agravios expuestos en su *recurso de inconformidad*, aduciendo que no fueron analizados ni resueltos en su escrito de inconformidad, por lo que, tomando en consideración que reitera los argumentos vertidos en su *recurso de inconformidad*, se procede a sintetizarlos.

En su *recurso de inconformidad* la parte actora esencialmente adujo siete conceptos de inconformidad, mismos que se identifican con números romanos, para su correcta identificación.

I.- En su primer concepto de inconformidad, adujo que el crédito fiscal impugnado es ilegal por carecer de fundamentación y motivación ya que en ninguna parte de la factura se advierte que haya fundado debidamente su competencia para liquidar, fijar las bases para su liquidación y

determinar el crédito fiscal que contiene, omitiendo hacer alusión del artículo, fracción, apartado, inciso, sub inciso o párrafo que justifique el ámbito territorial, material y de grado, omitiendo mencionar la fecha de publicación en el Diario Oficial del Estado (sic) del índice Nacional de Precios al Consumidor, el procedimiento que efectuó para actualizar mes a mes las cuotas y tarifas supuestamente aplicadas, ni la ley que permite cobrar los distintos rubros "Consumo del Periodo", "Saldo vencido periodos anteriores" y "recargos acumulados".

Que lo anterior lo deja en estado de indefensión pues no le permite conocer si la autoridad es competente para actuar como lo hizo, pues desconoce los supuestos jurídicos de la *Ley que Reglamenta* en los que pudiera sustentar su actuar, lo que contraviene el artículo 16 de la *Constitución Nacional*.

Que al reverso de la factura se hace una cita carente de artículos con los que intenta fundar y razonar su competencia para determinar en cantidad liquida las cifras y conceptos:

> *"Artículos 1, 2, 21 de la Ley de Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California, Artículos 1, 2, 15, 17, 60, 61 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y de acuerdo a la tarifa contenida en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Baja California en vigor, artículo 27 del Código Fiscal del Estado de Baja California"*

Que no se aprecia fundamento legal cierto en el que se sostenga la competencia por grado, materia o territorio a que se arrogó la *Comisión* para la determinación, liquidación y fijar las bases de la liquidación del crédito fiscal impugnado, así como de emitirlo.

Que la falta de fundar y motivar la competencia en el crédito fiscal le dejó en estado de indefensión, violando el derecho al debido proceso.

Invocó las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO RELATIVO"**, del Pleno con número de registro 200234 y **"DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO"**, de la Primera Sala con número de registro 2005716.

Finalmente añade que existen criterios y lineamientos de protección al debido proceso y que el artículo 1° de la *Constitución Nacional* implica la adopción del concepto de derechos humanos, la interpretación conforme y el principio pro homine, que lo extienden a todas las instancias procesales de las que la materia fiscal no puede quedar excluida.

II.- En su segundo concepto de inconformidad señala que el crédito fiscal es ilegal porque se dejó de aplicar el requisito de firma del funcionario competente, lo que viola el artículo 68 BIS, fracción IV del *Código Fiscal*, así como 16 de la *Constitución Nacional*.

Que la resolución sin firma del funcionario que la emite se traduce en un vicio de voluntad, siendo procedente declarar su nulidad lisa y llana así como sus consecuencias y efectos legales.

III.- En su tercer concepto de inconformidad adujo que el crédito fiscal impugnado es ilegal por contravenir los artículos 54 y 60 de la *Ley que Reglamenta* y 14 y 16 de la *Constitución Nacional* al no encontrarse debidamente fundada y motivada la determinación del crédito fiscal contenido en la *factura*.

Señala que la *factura* contiene un crédito fiscal por la cantidad total de **********4 **********4 por el periodo comprendido

del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve, que se desglosa de la siguiente manera:

**********4

"Consumo del Periodo
Saldo Vencido Periodos Anteriores
Recargos
Subtotal
Total

Señala que i) no detalla ni desglosa las fuentes de información que tomó en cuenta para llegar a la determinación del crédito fiscal; ii) no fundó ni motivó cuales fueron los elementos de prueba y de juicio que se tomaron en cuenta para la determinación del crédito fiscal; iii) no se fundó ni motivó el procedimiento y operaciones aritméticos y el procedimiento de cálculo para la fijación del crédito fiscal; iv) no se precisaron los elementos del procedimiento que llevó a cabo para determinar las cantidades que contiene la factura; v) no se expresó la resolución, objeto o propósito de que se trata.

Que se le dejó en total y absoluto estado de indefensión, con la consecuente violación al artículo 68 BIS, fracción II, del *Código Fiscal* y 16 de la *Constitución Nacional*.

Que se violaron los artículos 54 y 59 de la *Ley que Reglamenta* y 14 y 16 de la *Constitución Nacional*, en virtud de que no se estableció la causa legal del procedimiento, es decir, cómo se calcularon cada uno de los rubros que se pretenden cobrar, sin que estén fundados y motivados los conceptos al no establecerse las razones de hecho y consideraciones legales en que se apoyan.

Que la *factura* no señala a que obedecen los conceptos señalados como corriente, atraso, rezago, recargos acumulados, es decir, la factura no señala fundamento, origen,

procedimientos ni motivo del concepto, "consumo del periodo", a qué periodo o periodos corresponden los diversos conceptos, ni como arribó a la conclusión de que son diversos montos los que se adeudan, no anuncia elementos de juicio tomados en cuenta, procedimientos aritméticos o de cálculo aplicados; ni fundamento legal ni motivación alguna que sustente las cantidades y conceptos señalados.

Que ante tal situación, siendo el crédito fiscal impugnado y contenido en la resolución aludida un requerimiento de pago que debe notificarse, constituye un acto administrativo, que tiene que estar fundado y motivado en todos sus conceptos; requisito último que no se advierte, por lo que solicita que el crédito fiscal no debe regir, declarándose la nulidad lisa y llana del mismo.

IV.- En su cuarto concepto de inconformidad adujo que el crédito fiscal impugnado es ilegal toda vez que los consumos de agua potable registrados en la factura, aun y cuando se contienen en una serie de lecturas y leyendas sobre el consumo, desconoce cómo la *Comisión* realmente realizó el procedimiento para llevar a cabo la medición y lectura en el medidor de su domicilio y cómo arribó a la conclusión sobre el consumo registrado en la factura para determinar el crédito fiscal.

Que el crédito fiscal carece de total motivación y fundamentación en cuanto a la certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la lectura del medidor en su domicilio, el personal que la realizó y detalle pormenorizado de cuál fue el procedimiento para concluir que el consumo registrado en la factura es real.

Que, imponiéndole la carga de la prueba a la autoridad, niega lisa y llanamente haber consumido el agua consignada en la *factura*.

Que desconoce los antecedentes de hecho y derecho que preceden y provocan el acto por lo que dicho crédito tiene vicios de motivo.

Que se inconforma respecto del importe al no tener certeza de cómo fue realizada la medición y lectura del medidor, quien la realizó, y conocer en detalle pormenorizado el procedimiento para concluir el consumo registrado.

Que la *Comisión*, de manera astuta, funda su actuar en el texto simplista del artículo 59 de la *Ley que Reglamenta*, determina a cierto personal para que realicen tal medición y lectura, mismos que son omisos de fundarla y motivarla, dejando al arbitrio un acto medular en la determinación de su obligación, por lo que el acto impugnado tiene vicios de la voluntad relativo al dolo, pues la astucia referida está dirigida a obtener un acto administrativo que le conviene a la *Comisión*.

V.- En su quinto concepto de inconformidad adujo que el crédito fiscal impugnado es ilegal porque la *Comisión* omitió exhibir el acuerdo, orden y/o oficio en donde conste la solicitud hacia la persona encargada de realizar la lectura del medidor que determinó el consumo de agua, así como el acta circunstanciada en donde conste el tiempo, modo y lugar en el que se hizo la lectura del medidor para determinar el consumo de agua como lo establece el artículo 59 de la *Ley que Reglamenta*.

VI.- En su sexto concepto de inconformidad adujo que el crédito fiscal impugnado es ilegal ya que la *factura* no consigna los elementos mínimos tomados en cuenta para hacer la actualización mensual a que se refiere el artículo 11 de la *Ley de Ingresos* (para el ejercicio fiscal de 2018), esto es, los procedimientos, componentes, bases, tarifas, criterios o reglas consideradas para la actualización mensual de tarifas y cuotas

utilizadas para determinar en cantidad líquida el tributo, sino que únicamente se señalaron cantidades en moneda nacional.

Que le deja en estado de indefensión pues desconoce cuáles fueron las bases, procedimiento y cálculos para la actualización a que se refiere el citado artículo 11 de la *Ley de Ingresos* (para el ejercicio fiscal 2018), en el cual se establece que, a fin de actualizar mensualmente las tarifas y cuotas contenidas en cada una de las secciones del respectivo capítulo, se aplicaría el Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México.

UNIDOS MORELOS ADMINISTRATIVO
MESA SALA
MEXICALI, B.C.

Que atendiendo a los fines perseguidos con el principio de legalidad, las disposiciones que regulen los términos en que debe calcularse el índice Nacional de Precios al Consumidor, indicador de la inflación o elevación de los precios de los bienes y servicios, que repercute en la pérdida del valor adquisitivo, deben impedir el comportamiento arbitrario del órgano técnico que realiza su cuantificación y generar certidumbre jurídica, económica y matemáticamente posible, sobre cómo se calculará ese índice, la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de dichos índices y qué factores determinan las cargas tributarias que le corresponden, con lo que se resguarda el derecho a la seguridad jurídica que tutelan los artículos 16 y 31, fracción IV, de la *Constitución Nacional*.

Que la *Comisión*, a fin de dar certidumbre sobre la forma en que obtuvo la cantidad correspondiente al crédito fiscal que determinó se encuentra obligada a precisar la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de los índices referidos que aplicó y en qué forma o procedimiento llegó a las cantidades determinadas en la factura.

Que el propósito de la norma es que el importe de la factura se obtenga de las tarifas y cuotas debidamente

actualizadas, sin embargo no fue así, dando como consecuencia que el acto tenga vicio relativo a su fin favoreciendo a la Administración Pública en su perjuicio.

Que en virtud de tales omisiones debe declararse la nulidad lisa y llana del crédito fiscal y que el monto contenido en la factura no debe regir, que la nulidad deriva de la imposibilidad de integración del acto a un ordenamiento jurídico dado (*Ley de Ingresos*) o de su violación objetiva de principios jurídicos, por lo que las nulidades no dependen de cuál elemento del acto está viciado sino de la importancia de la infracción al orden jurídico (su ilegalidad), pues contraviene la ley citada.

ERA SALA
ICALI B.C.

VII.- En su séptimo concepto de inconformidad adujo que como consecuencia de la ilegalidad del crédito fiscal también lo son sus efectos, por lo que es ilegal la instalación de un reductor, violentándose su derecho humano al agua potable.

Que se violentan los artículos de la *Ley que Reglamenta*, que permite que el servicio sea reducido más prohíbe que sea suspendido, lo que aconteció debido a que el tapón-reductor no reduce, sino que suspende por completo el servicio.

Que es una persona con escasos recursos económicos por lo que garantizar el adeudo inconformado afectaría gravemente la economía y subsistencia de su familia.

Finalmente, con fundamento en el artículo 8 de la *Constitución Nacional* solicitó que se le entreguen las especificaciones técnicas del reductor-tapón instalado en su domicilio y resaltó que si bien el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* es claro al señalar que el recurso de inconformidad únicamente procede cuando no se esté conforme con el

consumo o con el importe registrados en la factura, con fundamento en el artículo 1° de la *Constitución Nacional* pidió que la *Comisión* atendiera todos los conceptos de inconformidad pronunciándose en la resolución respecto de la valoración hecha para salvaguardar sus garantías.

2).- En el segundo motivo de inconformidad hecho valer en la demanda, la parte actora plantea que resulta ilegal el monto contenido en la *factura* determinado a su cargo, por los motivos siguientes.

Que el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, concede la facultad al usuario de inconformarse cuando no esté conforme con el consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha del vencimiento del pago de dicha factura; empero, la autoridad en lugar de resolver su inconformidad se limitó a realizar el corte del suministro de agua, lo que resulta a todas luces fuera del contexto legal.

Que esa actitud de la autoridad torna ilegal tanto el procedimiento que debe llevar para la emisión de la resolución determinante, así como la factura por consumo de agua que contiene el cobro por dicho servicio, pues deja a opción de la autoridad que decida si la inconformidad constituye o no un acto de molestia impugnable ante este *Tribunal*, pasando por alto las jurisprudencias 1/2017 y 2/2017 del Pleno del *Tribunal*.

Que las tesis señalan que una vez inconformado el usuario contra el importe y/o consumo contenido en la factura, la autoridad estaba obligada a emitir una resolución que pusiera fin al procedimiento administrativo en donde se resolvieran todas las cuestiones planteadas, sin embargo la autoridad omitió pronunciarse en lugar de cumplir con las disposiciones jurídicas, a efecto de que el usuario estuviera en posibilidad de tener certeza jurídica del importe contenido en

la factura, configurándose la negativa ficta, motivo por el cual trae al juicio todos y cada uno de los agravios vertidos en el *recurso de inconformidad*, para efectos de que se declare la nulidad lisa y llana de la *factura*.

Que la autoridad responsable no debe pronunciarse sobre los agravios vertidos en la inconformidad intentada, ya que debe limitarse a expresar los motivos y fundamentos por los cuales consideró no emitir la resolución determinante, contraponiéndose a las jurisprudencias del Pleno del *Tribunal* y en caso de no lograr desvirtuar la negativa ficta se deberá declarar la nulidad lisa y llana de la *factura*.

MERA SALA
EXICALI, B.C.

Que el artículo 21 de la *Ley de las Comisiones*, impone a las Comisiones las obligaciones para realizar el cobro de las cuotas por consumo de agua y realización de las obras que ejecute: 1) determinación de los créditos fiscales; 2) determinación de las bases para liquidar los créditos fiscales; 3) fijación en cantidad líquida de los créditos fiscales; y, 4) percepción y cobro de los créditos fiscales.

Que el acto administrativo llevado a cabo por la autoridad demandada para determinar el crédito fiscal contiene un vicio en el elemento subjetivo, puesto que apreció de manera equivocada el artículo 21 de la *Ley de las Comisiones*, al limitarse a establecer un procedimiento fuera de todo contexto legal reglado.

Que se configura la negativa ficta y, al no haberse exhibido la resolución determinante que pusiera fin al procedimiento administrativo en su contestación de demanda (sic), solicita se declare la nulidad lisa y llana del importe contenido en la *factura*.

Que no se precisa obtener una nulidad para efectos por la ausencia forma en el procedimiento administrativo para

determinar el crédito fiscal, puesto que el hecho de que la obligación de pago no está respaldada por una resolución definitiva que lo legitime no constituye un vicio formal, sino uno cualitativamente diverso.

Que para proceder a la ejecución de la referida obligación de pago la autoridad debió: 1) iniciar un procedimiento que permita la garantía de audiencia; 2) dictar, en su caso, una resolución que determine un crédito fiscal; y, 3) comunicarla al afectado y permitirle, en el plazo que señala la ley, que lo pague voluntariamente o lo impugne.

CRA SALA
XICALI, B.C.

Que si la autoridad demandada no cumple con lo anterior, ello no puede implicar la reposición del procedimiento administrativo y obtener una determinación y una obligación fiscal, ante la presencia de una violación que excede el vicio formal, e implica que la nulidad debe ser lisa y llana y se condene a la autoridad a dejar sin efectos cualquier acto tendiente al cobro de recargos por mora en el pago y/o sanción alguna desde la fecha en que inició el periodo de facturación contenido en la *litis* hasta el momento en que se dicte sentencia definitiva y se declare firme.

Que niega lisa y llanamente haber consumido y/o utilizado el agua indicada en la *factura* emitida por la *Comisión*, la cual debe de acreditarse mediante motivación y fundamentación como fue que se consumió tal cantidad de agua.

SEXTO.- Fijación de la litis.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, fracción I, de la *Ley del Tribunal*, se procede a realizar la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos.

"ARTÍCULO 82.- Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;"

En los hechos de su demanda, la parte actora narró que el catorce de enero de dos mil diecinueve, encontró en su domicilio una factura por consumo de agua expedida por la *Comisión* respecto de la cuenta **********3 por la cantidad total de **********4 por un supuesto consumo de agua y que inconforme con el recibo presentó recurso de inconformidad en su contra el veintidós de febrero de dos mil diecinueve ante la *Comisión* sin que a la fecha de la demanda (catorce de agosto de dos mil diecinueve) le hubiere sido notificada resolución alguna respecto del medio de impugnación en cuestión; hechos que fueron aceptados por la autoridad demandada, por lo que, se tienen como ciertos al no haber controversia al respecto.

Ahora bien, el artículo 45, cuarto párrafo de la *Ley del Tribunal* establece que en los casos de negativa ficta el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa. Como ya quedó precisado en el considerando tercero de esta Sentencia, la negativa ficta quedó debidamente configurada, pues a la fecha de interposición del presente juicio no había sido notificada la resolución expresa que la autoridad debió emitir.

La negativa ficta constituye así, una de las soluciones dadas al "silencio administrativo", y que consiste en estimar que transcurrido el plazo legal, si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

En el caso resulta importante precisar que la resolución negativa ficta impugnada se configuró por la falta de resolución del recurso de inconformidad previsto en el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, por lo que se trata de una resolución configurada respecto de una instancia.

Lo anterior se corrobora de una interpretación armónica de los artículos 45, y 48 de la *Ley del Tribunal* que disponen lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 45.- La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala correspondiente al domicilio del actor o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo."*
>
> *"En los casos de negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término en que esta autoridad debió dictar resolución. A falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales."*
>
> *"ARTÍCULO 48.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:"*
>
> *"III. El documento en que conste la resolución o acto impugnado, o en caso de negativa ficta, copia de la instancia no resuelta por la autoridad;"*

Si bien en el artículo 45 de la *Ley del Tribunal* no hace distinción respecto a instancias o peticiones, en el diverso artículo 48, fracción III, de la *Ley del Tribunal* se dispone de forma expresa que el demandante debe adjuntar a su demanda la copia de la instancia no resuelta por la autoridad en caso de negativa ficta.

Es pertinente reproducir el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la tesis VI.3o.5 A publicada con número de registro 204562 en la página 563 del Tomo II del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR LA FALTA DE RESOLUCION DE UN RECURSO.** El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que regula la negativa ficta en su primer párrafo habla de "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales." Como se ve, el precepto se refiere a dos

> hipótesis distintas: a) las instancias; y b) las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales. Ahora bien, la palabra instancia desde el punto de vista forense tiene dos significados. Uno de éstos es el siguiente: "Cada uno de los grados que establece la importancia de los organismos judiciales." Aplicando esta definición a los recursos administrativos fiscales, se llega al conocimiento de que una instancia es una fase que se ventila ante una dependencia administrativa, con motivo de la sustanciación de un recurso. En este orden de ideas, del invocado artículo 37 resulta que la negativa ficta, no se configura sólo por la falta de contestación a una petición formulada por el particular a la autoridad fiscal, sino también, por la falta de resolución a una instancia, la que en términos del propio precepto debe fallarse en un plazo de cuatro meses."

Ahora bien, para fijar la litis en el presente juicio, se cuenta con la demanda presentada por la parte actora, la contestación de la demanda producida por la autoridad demandada así como la resolución expresa dictada con motivo de la instancia no resuelta que la autoridad solicita se tenga basando su negativa ficta en los razonamientos y fundamentos mencionados en esta, y la ampliación de la demanda presentada por la parte actora así como la contestación a la ampliación de demanda producida por la autoridad demandada.

En su demanda, la parte actora manifestó, bajo protesta de decir verdad, que a la fecha de presentación de demanda no se le había dado a conocer la resolución recaída al *recurso de inconformidad*, lo que queda acreditado con la cédula de notificación personal que exhibe la autoridad demandada (foja 73) de la cual se advierte que le fue notificada hasta el cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Ahora bien, obra en autos (visible a fojas de la 42 a 72) la resolución identificada con número de oficio SC-1167-19 con número de folio 344929 relativa al expediente 0212/2019 en original, lo que se corrobora de la firma y sello visibles en la última página del documento, de la cual se advierte que firma el Subdirector Comercial de la *Comisión* y se estampa el sello

original de despachado de la Subdirección Comercial de la *Comisión* el dos de septiembre de dos mil diecinueve.

En este contexto, dado que la *Comisión*, al ser la autoridad demandada, solicita que los hechos y el derecho en que se apoye la negativa ficta, se basen en los razonamientos y fundamentos que se mencionan en la resolución expresa exhibida, la cual fue emitida por el Subdirector Comercial de la *Comisión*, esta Sala se avocará al análisis oficioso de la competencia del Subdirector Comercial de la *Comisión* para dictar dicha resolución, toda vez que la competencia de las autoridades administrativas constituye un presupuesto procesal cuyo estudio es de orden público, de conformidad con la tesis de jurisprudencia VIII.3o. J/22, del Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicada con número de registro 172812 en la página 1377 del Tomo XXV del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de abril de dos mil siete, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. AL SER UN PRESUPUESTO PROCESAL CUYO ESTUDIO ES DE ORDEN PÚBLICO LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, SIN DISTINGUIR SI SE TRATA DE LA INDEBIDA, INSUFICIENTE O DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE AQUÉLLA.** De la interpretación de las tesis jurisprudenciales P./J. 10/94, 2a./J. 99/2006, 2a./J. 57/2001 y 2a./J. 115/2005, publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 77, mayo de 1994, página 12 y Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXIV, julio de 2006; XIV, noviembre de 2001; y, XXII, septiembre de 2005, páginas 345, 31 y 310, respectivamente, de rubros: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."; "COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE ANALIZARSE EN TODOS LOS CASOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."; "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO."; y "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS

CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE."; se colige que cuando se analiza la competencia material, por grado o territorio de cualquier autoridad administrativa, entre las que se incluye a la fiscal, no cabe distinguir entre su falta o ausencia o una indebida o incompleta fundamentación, para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estén obligadas a examinarla en forma oficiosa, toda vez que, como presupuesto procesal que atañe a la correcta integración de un procedimiento, es una cuestión de orden público, mayor aún en un procedimiento que concluye con una resolución definitiva que establece cargas fiscales a un particular. Lo anterior es así, ya que por imperativo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la autoridad que lleva a cabo un acto de molestia, tiene la ineludible obligación de justificar a plenitud que está facultada para hacerlo, lo cual implica necesariamente que cuenta con competencia para ello en los tres ámbitos mencionados, es decir, por razón de materia, grado o territorio, expresando en el documento respectivo el carácter con el que suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue dicha legitimación, aun en el supuesto de que la norma legal no contemple apartados, fracción o fracciones, inciso y subincisos, pues en tal caso, debe llegar incluso al extremo de hacer la transcripción correspondiente del precepto en que funde debidamente su competencia, toda vez que la garantía de fundamentación consagrada en el citado artículo 16, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, ya que sólo así podrá justificar si su actuación se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo; de tal manera que si en un acto de molestia no se citan con exactitud y precisión las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para afectar al gobernado, ese acto concreto de autoridad carece de eficacia y validez, en tanto que aquélla no proporcionó los elementos esenciales que permitan conocer si tiene competencia para incursionar en la esfera jurídica del particular, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión, toda vez que ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana y en ese sentido, aun cuando la indebida, insuficiente o falta de fundamentación de la competencia de la autoridad generan la ilegalidad de la resolución administrativa en términos de la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, cuyo contenido sustancial se reproduce en la fracción II del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes; conforme al contenido y alcance del penúltimo párrafo de ese numeral, coincidente con el penúltimo párrafo del invocado artículo 51, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a examinarla de oficio, al resultar ilegal el acto combatido, precisamente por la actuación o intervención de una autoridad que no acreditó tener competencia."

Ahora bien, en la resolución expresa el Subdirector Comercial de la *Comisión* funda y motiva su competencia en los términos siguientes:

"COMPETENCIA.-

El Subdirector Comercial de la Comisión Estatal de Servicios de Mexicali, es legalmente competente para conocer de la presente inconformidad, en cumplimiento de la delegación de facultades dispuesta por Oficio Número DG-1767-18 Folio 313872 de fecha veintiuno de septiembre del año dos mil dieciocho, signado por el Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, en apego a lo establecido por el artículo 16 fracciones II y VII de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha diecinueve de enero del año dos mil diecisiete y artículos 1, 19 fracción III, 22 y 36 fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha cinco de enero del año dos mil siete, así como por lo dispuesto por la fracción IV del Poder General para pleitos y cobranzas, actos de administración y de domino [sic] que le ha sido otorgado al suscrito por los miembros integrantes de la Junta de Administración del Consejo de Administración de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, contenido en la Escritura Pública pasada ante la fe del Notario Público Número Cinco de esta Municipalidad de Mexicali, Baja California, bajo el Instrumento Número 175,630 (ciento setenta y cinco mil seiscientos treinta) del Volumen 4,820 (cuatro mil ochocientos veinte) de fecha diecisiete de agosto del año dos mil dieciocho; toda vez que se interpone por un usuario de agua potable y alcantarillado sanitario, contra el consumo de agua potable registrado en la factura y su importe, de conformidad con lo establecido por el artículo 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California."

De la anterior transcripción, se advierte que en la resolución expresa, el Subdirector Comercial de la *Comisión*, se considera competente para resolver el recurso de inconformidad presentado por la parte actora, motivado en que dicho recurso fue interpuesto por un usuario de agua potable y alcantarillado sanitario, contra el consumo de agua potable registrado en la factura y su importe, de conformidad con lo establecido por el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* y fundamenta dicha competencia en las disposiciones legales

citadas en la resolución expresa que a continuación se reproducen:

El artículo 16, fracciones II y VII de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha diecinueve de enero de dos mil diecisiete establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 16.- Son atribuciones del Director General de cada una de las Comisiones:"

"II.- Ejercer el poder general que le otorgue el Consejo de Administración;"

"VII.- Asignar a los Sub-Directores, las funciones que les correspondan, y delegar en ellos, previo acuerdo del Consejo, alguna o algunas de sus atribuciones;"

Los artículos 1, 19, fracción III, 22 y 36, fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha cinco de enero del año dos mil siete, disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto definir la organización y funcionamiento de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal.

La Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali tiene a su cargo el despacho de los asuntos expresamente señalados en la Ley."

"ARTÍCULO 19.- Para el estudio, planeación, despacho y adecuado cumplimiento del objeto para lo que fue creada la CESPM, contará con las siguientes unidades administrativas:"

"III.- Subdirección Comercial"

"ARTÍCULO 22.- El Director General para la mejor distribución y despacho de los asuntos de su competencia, podrá delegarla en sus funcionarios subalternos, sin perder por ello la posibilidad del ejercicio directo, ni la facultad de revocación."

"ARTÍCULO 36.- Corresponden al Departamento de Control Comercial las siguientes atribuciones:"

"III.- Supervisar la eficiencia y exactitud de los programas de actividades mensuales de las áreas de lectura y factura de las diferentes Zonas Comerciales;"

El artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* establece lo siguiente:



"ARTICULO 62.- Cuando el usuario del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario no esté conforme con el consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo, podrá inconformarse por escrito ante el Organismo encargado del servicio, en los formatos que para tal efecto proporcione el mismo, sin necesidad de formalidad adicional alguna, dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha del vencimiento del pago de la factura, aportando en su caso las pruebas que estime pertinentes para acreditar su inconformidad. Si la inconformidad no se presenta dentro de dicho plazo, la factura quedará firme para todos los efectos legales.

El Organismo encargado del servicio, dentro del término de treinta días naturales, a partir de la fecha en que se haya presentado la inconformidad, y previa valoración de las pruebas que obren en el expediente, resolverá si deben o no regir los consumos registrados o su importe, imponiendo en su caso, las sanciones que correspondan conforme a la presente Ley.

La resolución que se emita deberá notificarse al usuario, así como a las autoridades competentes, para los efectos legales a que haya lugar. Cuando la resolución resulte favorable a los intereses del usuario, no se generarán recargos o accesorios por el consumo o importe impugnado."

Ahora bien, el artículo 16, fracciones II y VII de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, no contiene disposición expresa que faculte al Subdirector Comercial de la *Comisión* a resolver la inconformidad a que se refiere el artículo 62 de la *Ley que Regula*, pues únicamente establece las atribuciones del Director General de las Comisiones para ejercer el poder general que le otorgue el Consejo de Administración y para asignar a los Sub-Directores, las funciones que les correspondan, y delegar en ellos, previo acuerdo del Consejo, alguna o algunas de sus atribuciones.

Por otra parte, debe precisarse que el ordenamiento invocado en la resolución expresa, Reglamento Interno de la

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha cinco de enero del año dos mil siete, fue abrogado por el Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha primero de marzo de dos mil diecinueve, que inició su vigencia al día siguiente, por lo que se encontraba vigente en la fecha en que fue emitida la resolución expresa, según se advierte de sus artículos transitorios primero y segundo:

> *"PRIMERO.- El presente Reglamento Interno entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California."*
>
> *SEGUNDO.- El presente Reglamento abroga el Reglamento Interno de Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de fecha 5 de enero 2007."*

En este orden de ideas, los referidos preceptos invocados no son aptos para fundar la competencia de la autoridad emisora de la resolución expresa, puesto que dichas disposiciones reglamentarias no estaban vigentes al momento de su emisión.

Finalmente, no se soslaya que la autoridad resolutora fundamenta su competencia también en cumplimiento de la delegación de facultades dispuesta por Oficio Número DG-1767-18 Folio 313872 de fecha veintiuno de septiembre del año dos mil dieciocho, signado por el Director General de la *Comisión*, así como en lo dispuesto por la fracción IV del Poder General para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio que le ha sido otorgado por los miembros integrantes de la Junta de Administración del Consejo de Administración de la *Comisión*, contenido en la Escritura Pública pasada ante la fe del Notario Público Número Cinco de esta Municipalidad de Mexicali, Baja California, bajo el Instrumento Número 175,630 (ciento setenta y cinco mil seiscientos treinta) del Volumen 4,820 (cuatro mil ochocientos veinte) de fecha diecisiete de

agosto del año dos mil dieciocho, **sin embargo**, ni el referido acuerdo delegatorio de facultades, ni la referida escritura pública fueron exhibidas en el presente juicio.

Ahora, si bien es cierto que la competencia de las autoridades administrativas puede establecerse en un acuerdo delegatorio de facultades establecida en una ley, como en el caso se encuentra previsto en el artículo 16, fracción VII de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, a efecto de que el Director General de la *Comisión* delegue en los Subdirectores alguna de sus atribuciones (en el caso al Subdirector Comercial de la *Comisión*), cierto es también que la competencia de la autoridad delegada no deriva de la voluntad de la autoridad delegante, sino de la propia ley, que al efecto exige que dicha delegación sea previo acuerdo del Consejo, aunado a que para cumplir la obligación de fundamentación de la competencia, no bastaba con citar el acuerdo delegatorio de facultades sino además la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado o, en su defecto, exhibirlo para que el Órgano Jurisdiccional esté en posibilidad de analizar los términos en que fue emitido y de ahí derivar si la autoridad es o no competente.

Por ende, si la autoridad demandada pretende basar su negativa ficta en los razonamientos y fundamentos que se mencionan en la resolución emitida respecto al *recurso de inconformidad*, tomando en consideración que fue emitido por la diversa autoridad Subdirector Comercial de la *Comisión*, la cual sustentó su competencia en un acuerdo delegatorio, tenía la obligación de citar el acuerdo y la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual le fueron delegadas dichas facultades o, en su defecto, de no haber sido publicado, debió exhibir dicho acuerdo para que el Órgano Jurisdiccional esté en posibilidad de analizar los términos en que

fue emitido y de ahí derivar si la autoridad es o no competente, para emitir la resolución expresa invocada.

Sirven de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios judiciales que se citan a continuación.

La tesis sostenida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada con número de registro 209940 en el Tomo XIV del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

IERA SALA
ICALI, B.C.

> **"COMPETENCIA, FUNDAMENTACION DE LA. CUANDO EXISTE OBLIGACION POR PARTE DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DE CITAR EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES.** Si bien es cierto que el Secretario de Hacienda y Crédito Público cuenta con facultades expresamente conferidas por la ley, también lo es que tales facultades pueden ser delegadas a órganos inferiores existentes dentro de esa Secretaría, delegación que es susceptible de realizarse mediante la Ley Orgánica, el Reglamento Interior o un acuerdo del titular, y sólo en este último supuesto surge, por parte de la autoridad hacendaria, la obligación de citar el acuerdo del titular y la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual le fueron delegadas dichas facultades."

Así como la tesis sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada con número de registro 228151 en el Tomo III, Segunda Parte-1 del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a enero a junio de mil novecientos ochenta y nueve, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"COMPETENCIA DE AUTORIDADES CUANDO DERIVA DE UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES NO PUBLICADO. NECESIDAD DE EXHIBIR ESTE.** Si el quejoso plantea la incompetencia de la autoridad que emitió el acto reclamado, sobre ella recae la carga de demostrar su competencia, cuando se funde en un acuerdo delegatorio de facultades, no publicado, porque en tal supuesto debe exhibir dicho acuerdo para que el juzgador esté en posibilidad de analizar los términos en que fue emitido y de ahí derivar si la autoridad es o no competente."

Ahora, si bien el artículo 46 de la *Ley del Tribunal* dispone que cuando se demanda una negativa ficta el demandante tendrá derecho de ampliar la demanda, cierto es también que dispone que la omisión de ampliación de la demanda no traerá como consecuencia el que se tengan por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos y motivos expresados al contestarse la demanda.



"ARTÍCULO 46.- El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efecto la notificación de la misma, en los casos siguientes:"

"I. Cuando se demanda una negativa ficta;"

"En los casos anteriores, la omisión de la ampliación de la demanda no traerá como consecuencia el que se tengan por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos y motivos expresados al contestarse la demanda."

Ahora bien, cuando se impugna una resolución negativa ficta, por regla general, la litis en el juicio se configura con el escrito de demanda y su contestación, por el escrito de ampliación (cuando se produce) y la contestación a éste, en el presente juicio, la parte actora omitió ampliar su demanda, sin embargo, si bien el artículo 46 de la *Ley del Tribunal* dispone que cuando se demanda una negativa ficta el demandante tendrá derecho de ampliar la demanda, cierto es también que dispone que la omisión de ampliación de la demanda no traerá como consecuencia el que se tengan por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos y motivos expresados al contestarse la demanda, por lo que dicha omisión no puede tener como consecuencia que se tengan por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos expresados al contestar la demanda; por tanto, aun cuando la parte actora haya omitido ampliar su demanda, esta Sala tiene el deber de examinar la litis en los términos en que se configuró, es decir, con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada y, partiendo de ese análisis, emitir la sentencia que

resuelva el conflicto sometido a consideración de este órgano jurisdiccional.

En este sentido resulta orientador el criterio sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis I.7o.A.597 A, publicada con número de registro 168091 en la página 2773 del tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de enero de dos mil nueve, que en seguida se reproduce.

> **"NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ.** Conforme al artículo 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y su correlativo 14, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la demanda de nulidad deben expresarse los conceptos de impugnación. Asimismo, los preceptos 210, fracción I, del indicado código y 17, fracción I, de la mencionada ley establecen la procedencia de la ampliación de la demanda en la hipótesis de que sea controvertida una resolución negativa ficta. Por su parte, los numerales 213, primer párrafo, fracciones III y IV, del código consultado y 20, fracciones III y IV, de la misma ley prevén que en la contestación de la demanda y su ampliación deberán exponerse los argumentos concretos relativos a cada uno de los hechos que el accionante impute de manera expresa en la demanda, afirmándolos o negándolos, y precisando además, aquellos que ignore por no ser propios o bien, exponiendo cómo ocurrieron, según corresponda y expresar los argumentos a través de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad. En ese orden de ideas, el hecho de que en el juicio en el que se impugna una resolución negativa ficta el actor omita ampliar su demanda, no obstante haber tenido la oportunidad para hacerlo, no exime a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la obligación prevista en los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 237, párrafo segundo, del aludido código y 50 de la comentada ley, en cuanto al derecho fundamental de todo gobernado a la tutela jurisdiccional, ya que independientemente de que la controversia no se haya integrado con la demanda, su ampliación y las respuestas dadas a ambas, lo cierto es que en el supuesto descrito resulta indispensable que las referidas Salas examinen la litis en los términos en que se configuró, es decir, con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada y, partiendo de ese análisis, emitir la sentencia que resuelva el conflicto sometido a su consideración."

Como ya se expuso en el considerando que antecede, en la demanda se hicieron valer dos motivos de inconformidad, en el primero, la parte actora repitió los agravios expresados dentro del recurso intentando, aduciendo esencialmente lo siguiente:

— Que la factura carece de fundamentación y motivación por la falta de fundar y motivar la competencia en el crédito fiscal.

— Que se dejó de aplicar el requisito de firma del funcionario competente, emitiéndose con vicio de voluntad.

— Que se contravienen los artículos 54 y 60 de la *Ley que Reglamenta* al no encontrarse debidamente fundada y motivada la determinación del crédito fiscal contenido en la *factura*.

— Que desconoce cómo se realizó el procedimiento de medición y lectura en el medidor de su domicilio y cómo se arribó a la conclusión de los consumos de agua potable registrados en la *factura* y que niega lisa y llanamente haber consumido el agua consignada.

— Que la *Comisión* omitió exhibir el acuerdo, orden u oficio en que conste la solicitud al encargado de realizar la lectura del medidor así como el acta circunstanciada en que conste que se hizo la lectura del medidor.

— Que la *factura* no consigna los elementos mínimos para hacer la actualización mensual en términos del artículo 11 de la *Ley de Ingresos*; procedimientos, componentes, bases, tarifas, criterios o reglas para la actualización mensual de tarifas y cuotas para la determinación líquida del tributo.

— Que es ilegal la instalación de un reductor, violando su derecho humano al agua potable.

Debe precisarse que la posibilidad de que la parte actora pueda repetir, como motivos de inconformidad, los agravios expresados dentro del recurso intentando tiene sustento en el artículo 47, fracción VIII, último párrafo de la *Ley del Tribunal*.



"ARTÍCULO 47.- La demanda deberá indicar:

II. Resolución o acto administrativo que se impugne;

VIII. La expresión de los motivos de inconformidad, los cuales deberán consistir en el señalamiento de una o varias de las causales de nulidad previstas en esta Ley, así como los hechos y razones por las cuales se consideran aplicables al acto o resolución impugnada.

Tratándose de resoluciones dictadas en recursos administrativos, el demandante deberá expresar motivos de inconformidad en contra de éstas, y simultáneamente podrá repetir, como motivos de inconformidad, los agravios expresados dentro del recurso intentando, o expresar nuevos motivos de inconformidad en contra del acto administrativo que se impugnó dentro del recurso. En todos los casos el demandante se deberá sujetar a lo dispuesto en la fracción VIII."

No obstante ello, de conformidad con el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, la instancia intentada consiste en una inconformidad respecto del consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo, y la resolución que debe recaerle resolverá, previa valoración de las pruebas aportadas para acreditar la inconformidad, si deben o no regir los consumos registrados o su importe.

"ARTICULO 62.- Cuando el usuario del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario no esté conforme con el consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo, podrá inconformarse por escrito ante el Organismo encargado del servicio, en los formatos que para tal efecto proporcione el mismo, sin necesidad de formalidad adicional alguna, dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha del vencimiento del pago de la factura, aportando en su caso las pruebas que estime pertinentes para acreditar su inconformidad. Si la inconformidad no se presenta dentro de dicho plazo, la factura quedará firme para todos los efectos legales.

El Organismo encargado del servicio, dentro del término de treinta días naturales, a partir de la fecha en que se haya presentado la inconformidad, y previa valoración de las pruebas que obren en el expediente, resolverá si deben o no regir los consumos registrados o su importe, imponiendo en su caso, las sanciones que correspondan conforme a la presente Ley.

La resolución que se emita deberá notificarse al usuario, así como a las autoridades competentes, para los efectos legales a que haya lugar. Cuando la resolución resulte favorable a los intereses del usuario, no se generarán recargos o accesorios por el consumo o importe impugnado."

Lo anterior se precisa, puesto que la negativa ficta constituye una ficción legal de carácter procesal que nace como instrumento para la apertura de la vía contenciosa administrativa ante el silencio de la autoridad por resolver en forma expresa la instancia, entendiéndose que lo hizo en sentido negativo a los intereses del particular, así, el contenido de esa resolución se limita a lo expresamente instado y que se entiende tácitamente negado.

Ahora bien, del análisis al artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, debe considerarse que el análisis de la legalidad de la negativa ficta impugnada debe constreñirse a dos aspectos.

a).- Por una parte, al consumo de agua potable registrado en la factura o el importe del mismo, esto es, el importe del consumo de agua potable registrado en la factura por el periodo comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve, por tratarse del periodo consignado en la *factura* que, en términos del artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* es del cual el usuario puede inconformarse, ya que de los consumos anteriores al periodo, ya se encuentra fuera del plazo de los quince días naturales posteriores a la fecha del vencimiento del pago de la *factura* correspondiente y, por ende, los consumos anteriores consignados en la factura no impugnados dentro de dicho plazo han quedado firmes para todos los efectos legales.

Ahora bien, en la parte que interesa, la factura establece lo siguiente:

**********5

Tomando en cuenta las consideraciones antes expuestas, conforme a la ley especial que rige el acto, de los conceptos que se consignan en la *factura* únicamente el de "Consumo del Mes" se corresponde al importe del consumo de agua potable registrado en la factura, y el referido consumo se refiere al de la lectura actual, relativa al mes de abril de dos mil diecinueve.

En este sentido, los diversos conceptos consignados, al no versar sobre el consumo registrado (3) en la factura o con el importe del mismo **********4 son materia de configuración de la negativa ficta impugnada, al no poder inconformarse de los mismos conforme al precepto legal en análisis, lo cual se corrobora con el contenido de los artículos 59 y 61 del ordenamiento legal en cita, interpretados sistemáticamente.

> *"ARTICULO 59.- La lectura de los medidores para determinar la facturación por el consumo del servicio de agua potable en cada predio, giro o establecimiento, se hará por*

períodos mensuales y por el personal del Organismo encargado del servicio o por el que éste determine."

"ARTICULO 61.- Las facturas deberán contener como mínimo los siguientes datos:

I).- Nombre del usuario y domicilio del predio, giro o establecimiento en que se preste el servicio;
II).- Fecha de expedición;
III).- Número de cuenta;
IV).- Lectura actual y anterior del aparato medidor;
V).- Consumo registrado por el aparato medidor;
VI).- Importe del consumo registrado; y
VII).- Fecha de vencimiento."

Dado que las facturas deben contener como datos la lectura actual y anterior así como el consumo registrado por el aparato medidor, y la lectura de los medidores para determinar la facturación por el consumo del servicio de agua potable se hace por períodos mensuales, resulta inconcuso que el importe al que se refiere la fracción VI del segundo de los preceptos legales en cita, se refiere al del consumo registrado, esto es, el mensual, que es contra el cual se puede inconformar en términos del diverso artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, con independencia de que la *factura* contenga una cantidad total que incluya diversos conceptos.

Entre esos diversos conceptos, no se inadvierte que se incluye el de "Consumo Adeudos Vencidos" por el que se

**********4

caso concreto no está demostrado en autos que el demandante hubiese interpuesto el *recurso de inconformidad* correspondiente a los créditos fiscales por consumo de agua relativos a consumos anteriores del periodo consignado en la *factura*, lo que trae como consecuencia que los créditos fiscales generados en cada periodo mensual hayan quedado firmes, en términos del artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*.

Resulta relevante analizar la jurisprudencia PC.XV. J/33 A (10a.), del Pleno del Decimoquinto Circuito publicada

con número de registro 2017704 en la página 2200 del tomo II del libro 57, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de agosto de dos mil dieciocho, cuyo rubro y texto se reproducen enseguida.

"RECIBO O FACTURA DE PAGO EXPEDIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. TIENE EL CARÁCTER DE UN CRÉDITO FISCAL QUE NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO ESTATAL. Conforme a los artículos 3, 7, 8 y 23 del Código Fiscal del Estado de Baja California, en relación con el numeral 22 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de dicha entidad federativa (abrogada), los ingresos que percibe el Estado por los servicios de suministro de agua potable y drenaje tienen la naturaleza de un derecho, porque conforme al artículo 7 mencionado, poseen ese carácter las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales por los servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; de ahí que los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese contexto, el pago por consumo de agua constituye una contribución en su modalidad de derecho a cargo de los particulares y, por tanto, debe considerarse como un crédito fiscal, en atención a la legislación especial que rige el acto (Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California), la cual establece que la obligación de pago de las cuotas por consumo de agua tendrá el carácter de fiscal. Ahora bien, aun cuando la obligación de pago por consumo de agua potable se refleja al emitirse el recibo o la factura por el cobro correspondiente, éstos no constituyen una resolución definitiva impugnable ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 22 de la Ley que lo rige, porque previamente debe acudirse al recurso de inconformidad que establece el artículo 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado Baja California, para impugnar el cobro del servicio de agua potable, ya que en la parte final del párrafo primero de este último precepto legal, se establece expresamente como consecuencia si no se impugna el cobro por el consumo de agua mediante la inconformidad, que la factura quedará firme para todos los efectos legales y, por ende, su consentimiento tácito; de ahí que resulte obligatorio para el usuario agotar la inconformidad prevista en esta ley. En ese sentido, impera el principio de especialidad de las normas que en el caso es la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, ante la optatividad que se prevé en el numeral 35 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado, dada la obligatoriedad de agotar el recurso previsto en la legislación especial. Por tanto, los recibos o facturas de pago por consumo de agua no constituyen un

acto administrativo definitivo impugnable ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa."

De la tesis antes transcrita se advierte que sostiene lo siguiente:

I.- Que el pago por consumo de agua constituye una contribución en su modalidad de derecho a cargo de los particulares y, por tanto, debe considerarse como un crédito fiscal en atención a la legislación especial que rige el acto (*Ley de las Comisiones*), la cual establece que la obligación de pago de las cuotas por consumo de agua tendrá el carácter de fiscal.

II.- Que la obligación de pago se refleja al emitirse el recibo o la factura por el cobro correspondiente, aunque no constituyen una resolución definitiva impugnable ante el *Tribunal* porque previamente debe acudirse al recurso de inconformidad establecido en el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* para impugnar el cobro del servicio de agua potable.

III.- Que la consecuencia expresa de no impugnar el cobro de consumo de agua mediante la inconformidad, es que la factura quedará firme para todos los efectos legales y, por ende, su consentimiento tácito, de lo que resulta obligatorio para el usuario agotar la inconformidad prevista.

En la ejecutoria de la que emana la jurisprudencia anterior, el Pleno del Decimoquinto Circuito hizo las siguientes puntualizaciones:

"[...] Bajo esa perspectiva, la circunstancia de que el recibo del pago de agua ampare el cumplimiento a una obligación de pago por consumo, y que la legislación especial que regula el acto le otorgue carácter fiscal, a la obligación de pago de las cuotas por consumo de agua, ***no la hace una determinación fiscal, que por sí sola pueda ser impugnada directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo,***

ya que antes tiene que ser impugnada mediante el recurso de inconformidad que establece la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en Baja California, a favor del usuario, como un derecho a inconformarse contra el cobro del servicio de agua potable [...]

"[...] Por tanto, si no se presenta tal inconformidad en el plazo señalado en la propia legislación especial, quedará firme el crédito, lo cual se entenderá como aceptado o consentido por el gobernado de manera tácita.

Con lo anterior, el legislador acató el imperativo constitucional del derecho de audiencia al establecer para el afectado por una determinación de autoridad, la posibilidad de solicitar ante ella la revisión de dicho acto.

En ese contexto, será optativo para el gobernado recurrir la resolución o no (lo cual traería consigo en el supuesto de no hacerlo, el consentimiento tácito de dicho acto) [...]"

"Además, al prever el precepto analizado la obligación de agotar dicho recurso, de no hacerlo, se tendrá por estar conforme con el importe contenido en la factura, debe interpretarse como un consentimiento tácito ante la falta de impugnación del acto; *de ahí que resulte obligatorio para el usuario agotar la inconformidad prevista en el artículo 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en Baja California [...]"*

En este orden de ideas, toda vez que, como ya quedó precisado, la configuración de la negativa ficta se constriñe al periodo facturado en la *factura* impugnada a través del *recurso de inconformidad*, los motivos de inconformidad hechos valer por la parte actora, únicamente pueden ocuparse del consumo e importe del mes sobre el que versa la *factura*, pues en la presente instancia no pueden controvertirse cuestiones relativas a actos que adquirieron firmeza conforme los razonamientos antes expuestos.

b).- Por otra parte, a las inconformidades hechas valer respecto del consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo, y en ese sentido, los argumentos enderezados respecto a inconformidades distintas a las apuntadas no pueden considerarse procedentes a efecto de configurar la resolución negativa ficta, ya que la materia de la instancia no puede modificarse.

En este sentido, no se consideran parte de lo fictamente negado los argumentos esgrimidos en el sentido de que la factura carece de fundamentación y motivación por la falta de fundar y motivar la competencia en el crédito fiscal; que la factura carece de firma del funcionario competente; los enderezados respecto al procedimiento de medición y lectura del medidor y la omisión de exhibir la solicitud al encargado de realizar la lectura y el acta circunstanciada en que conste la lectura del referido medidor; el que se hace consistir en la ilegalidad de la instalación del reductor.

Sirve de apoyo para los efectos anteriores, la tesis de jurisprudencia XVI.1o.A. J/37 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito publicada con número de registro 2015412 en la página 2339 del libro 47, tomo IV de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de octubre de dos mil diecisiete, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"JUICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑIRSE LA LITIS A LO TÁCITAMENTE NEGADO.** En virtud de la figura jurídica denominada negativa ficta, el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el particular, durante el plazo que indique la ley, genera la presunción de que aquélla resolvió negativamente. Así, el contenido de esa resolución se limita a lo expresamente solicitado ante la autoridad y que se entiende tácitamente negado. En estas condiciones, al impugnar dicha determinación mediante el juicio de nulidad, el análisis de legalidad se constriñe a las prestaciones originalmente pedidas. Por tanto, si el actor demanda prestaciones distintas de las que solicitó ante la autoridad administrativa, la Sala debe declarar inoperantes los conceptos de impugnación correspondientes y no reconocer el derecho subjetivo respectivo, en su caso, porque aquéllas no forman parte de la litis. Lo anterior no se opone al principio de "litis abierta" que rige el procedimiento contencioso administrativo, ya que, aun cuando puedan hacerse valer nuevos conceptos de impugnación, la materia del juicio no debe modificarse."

De ahí que los argumentos hechos valer en el *recurso de inconformidad* que se consideran parte de lo fictamente resuelto en forma negativa son los siguientes:

— Que no se encuentra debidamente fundada y motivada la determinación del crédito fiscal contenido en la *factura*.

— Que la *factura* no consigna los elementos mínimos para hacer la actualización mensual en términos del artículo 11 de la *Ley de Ingresos*; procedimientos, componentes, bases, tarifas, criterios o reglas para la actualización mensual de tarifas y cuotas para la determinación líquida del tributo.

— Que desconoce los consumos de agua potable registrados en la *factura* y que niega lisa y llanamente haber consumido el agua consignada.

Respecto a estos argumentos que fictamente fueron resueltos en forma negativa, la autoridad demandada omitió expresar los hechos y el derecho en que se apoyan, tomando en consideración que en su contestación si bien dio contestación a los motivos de inconformidad expresados en la demanda, dicha contestación fue genérica, sin versar particularmente sobre los anteriores argumentos sintetizados, y basando su negativa en los razonamientos y fundamentos mencionados en la resolución expresa que, como ya se dijo, no se tuvo como idónea al fin propuesto, al no acompañarse del acuerdo delegatorio en ella citado.

Debe decirse que lo anterior no implica que ante la falta de fundamentos y motivos que respalden la negativa ficta impugnada respecto a los argumentos vertidos en su instancia deba declararse su nulidad, en razón de que atendiendo a la naturaleza de dicha ficción legal, en el juicio que se promueva en su contra debe analizarse el fondo del asunto.

Apoya lo anterior, la tesis I.7o.A.437 A con registro 176230 del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 2418 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a enero de dos mil seis, tomo XXIII, de subsecuente inserción.

> **"NEGATIVA FICTA, SU EVENTUAL NULIDAD NO PUEDE SUSTENTARSE EN UNA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGAL.** En concordancia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página treinta dos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, correspondiente al mes de noviembre de dos mil uno, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", cuando en el juicio contencioso administrativo se combate una resolución de negativa ficta, al momento de formular su contestación de demanda, la autoridad debe dar la fundamentación y motivación en que se apoya esa negativa, convirtiéndose entonces en una negativa expresa, y así, el actor estará en condiciones de combatirla en ampliación de la propia demanda, lo que permitirá la integración de la litis, misma que siempre deberá ser resuelta de fondo, precisamente en atención a la legalidad de las razones expresadas para sostenerla; de lo contrario, es decir, de admitir que una vez razonada la negativa ficta a través de la contestación de la demanda pudiera declararse su nulidad por falta de fundamentación y motivación, no sólo desvirtuaría el espíritu de la ley que busca combatir eficazmente dentro del procedimiento contencioso administrativo la incertidumbre del gobernado a quien no le ha dado respuesta la administración, sino también propiciaría una serie interminable de juicios, por vicios enteramente formales, sin resolver en forma definitiva la instancia formulada por el interesado."

A los argumentos anteriores, se suman los contenidos en el segundo motivo de inconformidad en el que la parte actora plantea que es ilegal el monto contenido en la *factura*, por los motivos siguientes:

— Que el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* concede la facultad al usuario de inconformarse y la autoridad en lugar de resolverla se limitó a realizar el corte del servicio y que ello torna ilegal el procedimiento para emitir la resolución

determinante, así como la factura que contiene el cobro del servicio de consumo de agua.

— Que las tesis 1/2017 y 2/2017 del Pleno de este *Tribunal* señalan que una vez inconformado el usuario contra el importe y/o consumo contenido en la factura, la autoridad estaba obligada a emitir resolución en donde resolviera todas las cuestiones planteadas, sin embargo, la autoridad omitió pronunciarse a efecto de dar certeza jurídica del importe contenido en la factura.

— Que la autoridad no debe pronunciarse sobre los agravios vertidos en la inconformidad; que debe limitarse a expresar los motivos y fundamentos por los cuales consideró no emitir la resolución determinante.

— Que el artículo 21 de la *Ley de Comisiones* les impone obligaciones para realizar el cobro de las cuotas por consumo de agua y realización de las obras que ejecute; el acto para determinar el crédito fiscal contiene un vicio puesto que apreció equivocadamente el precepto al limitarse a establecer un procedimiento fuera de todo contexto legal reglado.

— Que al configurarse la negativa ficta y al no haberse exhibido la resolución determinante en su contestación de demanda, procede declarar la nulidad lisa y llana del importe contenido en la *factura*.

— Que no precisa una nulidad para efectos por la ausencia de forma en el procedimiento administrativo para determinar el crédito fiscal, puesto que la obligación de pago no está respaldada por una resolución definitiva que lo legitime, lo cual no constituye un vicio formal.

— Que para ejecutar la obligación de pago la autoridad debió iniciar un procedimiento, dictar resolución de determinación fiscal y comunicarla, permitiendo que lo pague voluntariamente o lo impugne y de no cumplir lo anterior, no puede implicar reposición de procedimiento administrativo y obtener determinación y obligación fiscal, pues la violación excede el vicio formal e implica nulidad lisa y llana para condenar a la autoridad a dejar sin efectos cualquier acto de cobro de recargos por mora en el pago o sanción alguna desde que inició el periodo de facturación hasta que se dicte sentencia definitiva firme.

— Que niega lisa y llanamente haber consumido y/o utilizado el agua indicada en la *factura*, lo cual debe acreditarse mediante motivación y fundamentación como fue que se consumió tal cantidad de agua.

Por su parte, la autoridad demandada produjo su contestación de demanda (fojas 37 a la 48) en la que dio contestación a los hechos, hizo valer la improcedencia de la concesión de la suspensión, sostuvo la subsistencia del crédito fiscal, dio contestación a los motivos de inconformidad hechos valer en la demanda, hizo valer causales de improcedencia y ofreció pruebas.

Respecto a los motivos de inconformidad contestó lo siguiente:

En relación al primer motivo de inconformidad, respecto a que la autoridad no analizó ni resolvió su escrito de inconformidad, sostuvo que ya fue respondida y notificada a la parte actora el cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, adjuntando la determinación del crédito fiscal y su notificación.

En relación al segundo motivo de inconformidad, respecto a la manifestación de que la autoridad en lugar de

resolver la inconformidad planteada contra la *factura*, se limitó a realizar el corte del suministro, sostuvo que dicha afirmación es falsa toda vez que el servicio de agua en el domicilio al realizar inspección se encontró que contaba con servicio de agua potable en su totalidad y en el sistema comercial aparecía con servicio reducido debido a la morosidad en los pagos, por lo que se procedió a instalar reductor dejando el flujo de agua en un 50% conforme al artículo 17, segundo párrafo de la *Ley que Reglamenta*, adjuntando la respuesta emitida mediante oficio por el Jefe de Zona Comercial de la *Comisión* (sic).

Que la omisión de pronunciamiento a los planteamientos de la parte actora, relativos a si debían o no regir los consumos registrados y/o importes, en ningún momento le deja en estado de incertidumbre toda vez que el pronunciamiento de la autoridad, conforme al artículo 62 de la *Ley que Reglamenta*, consiste en resolver si deben o no regir los consumos registrados o su importe y la emisión de la resolución no queda al arbitrio de la autoridad, ya que el legislador ha considerado que esa actitud pasiva hace presumir que su decisión es en sentido negativo, ya que si bien la *Ley que Reglamenta* no establece la consecuencia de no emitir respuesta expresa, la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, sí lo establece en su artículo 23.

> *"ARTÍCULO 23.- Salvo que las leyes especiales establezcan un plazo menor, no podrá exceder de sesenta días hábiles el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer en su caso el recurso de revocación previsto en esta Ley."*

Que el no pronunciamiento dentro del plazo indicado por la ley en referencia debió interpretarse en el sentido de que la autoridad resolvió negativamente lo expresamente solicitado

en su inconformidad, es decir, se entiende tácitamente negado y en estas condiciones el análisis de la legalidad debe constreñirse a las prestaciones originalmente solicitadas concretadas únicamente al consumo del periodo comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve, pues en caso de los demás importes anteriores, conforme al artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* ha transcurrido en exceso el término de quince días para haberse inconformado y ejercitar la acción correspondiente del artículo 45 de la *Ley del Tribunal*, y en consecuencia se actualiza la improcedencia contenida en el artículo 40, fracción IV, de la *Ley del Tribunal* por tratarse de un acto consentido tácitamente al no haberse impugnado ante el *Tribunal* en término, en virtud de que la parte actora recibe cada mes su recibo de agua y ha tenido conocimiento de lo que en ellos se plasma sin haberlos impugnado en su momento oportuno.

Que el usuario no está en aptitud de sostener que desconoce los recibos anteriores al impugnado en virtud de que en términos del artículo 60 de la *Ley que Reglamentase* colige que conoce plenamente los importes anteriores al periodo de consumo contemplado en el acto impugnado, pues las facturas correspondientes fueron entregadas en su domicilio o en su defecto debieron ser solicitadas en las oficinas mencionadas del organismo.

Al respecto invoca la tesis de jurisprudencia de rubro: **"JUICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑORSE LA LITIS A LO TÁCITAMENTE NEGADO"** con número de registro 2015412.

Que no se pronuncia en relación a los motivos de inconformidad respecto al análisis del artículo 21 de la *Ley que Reglamenta*, ni a los planteamientos relativos a los créditos fiscales, ya que no es materia de litis puesto que el actor no impugna un crédito fiscal.

Finalmente, respecto al acto consistente en la orden de cortar el servicio de agua potable, afirma que es falso ya que no hay orden de corte, resultando un acto futuro, probable e incierto, toda vez que la *Comisión* únicamente debe instalar reductor tratándose de uso doméstico como es el caso, conforme al artículo 17 de la *Ley que Reglamenta*.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CALIFORNIA
PRIMERA SALA
MEXICALI, B.C.

Ahora bien, en su contestación de demanda, la autoridad expresamente basa su negativa en los razonamientos y fundamentos mencionados en la resolución emitida respecto al *recurso de inconformidad*, por lo que considera procedente que este *Tribunal* los considere al momento de resolver, apoyándose en la tesis II.1°.A.11 A (10ª.) con registro 2005691 de rubro **"NEGATIVA FICTA. SI LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA EN SU CONTRA, EXHIBE UNA RESPUESTA NEGATIVA EXPRESA, PARA QUE LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS QUE LA SUSTENTAN SE TENGAN COMO RESPALDO DE AQUÉLLA, DEBERÁ SOLICITARLO EXPRESAMENTE"**.

Finalmente, resta precisar que en el caso la parte actora omitió producir su ampliación de demanda, sin embargo, tomando en consideración que al contestar la demanda, la autoridad no propone temas diferentes a los abordados en el escrito inicial, ni tampoco aduce motivos y razonamientos diversos de aquellos que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, no resultaba indispensable la ampliación, por lo que la litis quedará fijada con los motivos de inconformidad antes delimitados y los argumentos defensivos de la autoridad.

Apoya lo anterior el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito contenido en la tesis II.2o.78 A publicada con número de registro 213187 publicada en la página 403 del Tomo XIII del Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.



> **"NEGATIVA FICTA. NECESIDAD DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.** En los casos en que se impugna una negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para determinar si es o no necesario ampliar la demanda inicial, deben distinguirse dos supuestos: el primero, cuando al contestar la demanda, la autoridad no propone temas diferentes a los abordados en el escrito inicial, ni tampoco aduce motivos y razonamientos diversos de aquellos que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio en cuyo caso no resulta indispensable la ampliación; y segundo cuando en su contestación la autoridad expone motivos y fundamentos de la resolución que no habían sido tomados en consideración o suficientemente impugnados en el escrito inicial, el actor se encuentra en condiciones de rebatir lo que aduce la demanda y en la necesidad de hacerlo, pues aunque es cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular rebatir, de modo específico y concreto, cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación."

Precisado todo lo anterior, los puntos materia de pronunciamiento en la presente Sentencia son los siguientes:

1).- Que se contravienen los artículos 54 y 60 de la *Ley que Reglamenta* y 14 y 16 de la *Constitución Nacional* al no encontrarse debidamente fundada y motivada la determinación contenida en la factura; esto es, que no se estableció cómo se calcularon los rubros que se pretenden cobrar, sin que estén fundados y motivados los conceptos al no establecerse las razones de hecho y consideraciones legales en que se apoyan; que no se anuncian elementos de juicio tomados en cuenta, procedimientos aritméticos o de cálculo aplicados.

2).- Que desconoce los consumos de agua potable registrados en la *factura* y cómo la *Comisión* realizó el

procedimiento para llevar a cabo la medición y lectura del medidor de su domicilio y cómo arribó a la conclusión sobre el consumo registrado; niega lisa y llanamente haber consumido el agua consignada; que se inconforma respecto del importe al no tener certeza de cómo fue realizada la medición y lectura del medidor, quien la realizó.

3).- Que la *factura* no consigna los elementos mínimos tomados en cuenta para hacer la actualización mensual a que se refiere el artículo 11 de la *Ley de Ingresos* (procedimientos, componentes, bases, tarifas, criterios o reglas consideradas para la actualización mensual de tarifas y cuotas utilizadas para determinar en cantidad líquida el tributo; que desconoce las bases, procedimiento y cálculos y ante tales omisiones debe declararse la nulidad lisa y llana del crédito fiscal y que el monto contenido en la factura no debe regir.

4).- Que el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* concede la facultad al usuario de inconformarse y la autoridad en lugar de resolverla se limitó a realizar el corte del servicio y que ello torna ilegal el procedimiento para emitir la resolución determinante, así como la factura que contiene el cobro del servicio de consumo de agua.

5).- Que las tesis 1/2017 y 2/2017 del Pleno de este *Tribunal* señalan que una vez inconformado el usuario contra el importe y/o consumo contenido en la factura, la autoridad estaba obligada a emitir resolución en donde resolviera todas las cuestiones planteadas, sin embargo, la autoridad omitió pronunciarse a efecto de dar certeza jurídica del importe contenido en la factura.

6).- Que la autoridad no debe pronunciarse sobre los agravios vertidos en la inconformidad; que debe limitarse a expresar los motivos y fundamentos por los cuales consideró no emitir la resolución determinante.

7).- Que el artículo 21 de la Ley de Comisiones les impone obligaciones para realizar el cobro de las cuotas por consumo de agua y realización de las obras que ejecute; el acto para determinar el crédito fiscal contiene un vicio puesto que apreció equivocadamente el precepto al limitarse a establecer un procedimiento fuera de todo contexto legal ~~Jus~~reglado.

8).- Que al configurarse la negativa ficta y al no haberse exhibido la resolución determinante en su contestación de demanda, procede declarar la nulidad lisa y llana del importe contenido en la factura.

9).- Que no precisa una nulidad para efectos por la ausencia de forma en el procedimiento administrativo para determinar el crédito fiscal, puesto que la obligación de pago no está respaldada por una resolución definitiva que lo legitime, lo cual no constituye un vicio formal.

10).- Que para ejecutar la obligación de pago la autoridad debió iniciar un procedimiento, dictar resolución de determinación fiscal y comunicarla, permitiendo que lo pague voluntariamente o lo impugne y de no cumplir lo anterior, no puede implicar reposición de procedimiento administrativo y obtener determinación y obligación fiscal, pues la violación excede el vicio formal e implica nulidad lisa y llana para condenar a la autoridad a dejar sin efectos cualquier acto de cobro de recargos por mora en el pago o sanción alguna desde que inició el periodo de facturación hasta que se dicte sentencia definitiva firme.

11).- Que niega lisa y llanamente haber consumido y/o utilizado el agua indicada en la factura, lo cual debe acreditarse mediante motivación y fundamentación como fue que se consumió tal cantidad de agua.

SÉPTIMO.- Estudio de los motivos de inconformidad.- De conformidad con lo expuesto en el considerando sexto que antecede, en el caso la materia de pronunciamiento se constriñe al análisis de los argumentos sintetizados con los numerales del **1** al **11**, mismos que serán estudiados a continuación.

En primer término se analizarán los argumentos identificados con los números del 4 al 11, respecto de los cuales se produjo contestación por parte de la demandada.

Respecto al argumento identificado con el número **4)** en el que se sostiene que el artículo 62 de la *Ley que Reglamenta* concede la facultad al usuario de inconformarse y la autoridad en lugar de resolverla se limitó a realizar el corte del servicio y que ello torna ilegal el procedimiento para emitir la resolución determinante, así como la factura que contiene el cobro del servicio de consumo de agua, **debe decirse que es infundado**.

Es infundado que el procedimiento para la determinación del crédito fiscal por concepto de derechos por consumo de agua y la factura materia de la inconformidad a la que recayó la negativa ficta impugnada sean ilegales al haberse realizado el corte del servicio de agua en lugar de resolverse dicho recurso dado que, independientemente de que no quedó acreditado el corte del servicio, tal acto constituiría uno diverso e independiente a una resolución determinante de crédito fiscal y a la factura en cuestión, que por ende, no incide en la legalidad de éstas.

Son infundados los argumentos identificados con los numerales **5) y 6)** se analizan en forma conjunta al versar sobre la no emisión de la resolución expresa al *recurso de inconformidad*.

Es necesario precisar que lo sostenido por la parte actora en el sentido de que la autoridad no debe pronunciarse sobre los agravios vertidos en la inconformidad intentada, debiendo limitarse a expresar los motivos y fundamentos en los que sustenta no haber resuelto expresamente dicho recurso, lo anterior; es infundado en razón de que el objeto de la contestación de demanda es precisamente dar a conocer al particular los argumentos y los preceptos legales que sustentan la respuesta de fondo a su instancia o recurso negado fictamente con el objeto de garantizar la definición de la resolución a su instancia, lo cual se corrobora con la figura de la ampliación de demanda prevista en la *Ley del Tribunal*, que constituye el medio a través del cual la parte actora puede controvertir dichas razones.

Es ilustrativa sobre el tema, la tesis I.17o.A.27 A con registro 162102 del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 1205 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a mayo de dos mil once, tomo XXXIII, de subsecuente inserción.

> **"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA.** De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquélla se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular."

Resulta inoperante el argumento sintetizado en el numeral **7)** ya que si bien el importe de los derechos contenido en la factura por consumo de agua es de naturaleza fiscal,

dicha factura no constituye una gestión de cobro mediante procedimiento administrativo de ejecución, pues la facultad para instaurar éste, en términos del artículo 21 de la *Ley de Comisiones*, corresponde a las oficinas recaudadoras, aunado a que en el presente juicio no se impugnó el referido procedimiento.



> *"ARTÍCULO 21.- La obligación de pago de las cuotas por consumo de agua y por realización de las obras que ejecute la Comisión y sus accesorios, tendrá el carácter de fiscal, correspondiendo a la Comisión la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, la fijación de la cantidad líquida y su percepción y cobro. Respecto de las cantidades que no hubieren sido cubiertas directamente a la Comisión, el cobro se realizará por conducto de las Oficinas Recaudadoras del Estado, conforme al Código Fiscal del mismo, las que podrán hacer uso del procedimiento económico-coactivo. Obtenido el pago, las Oficinas Ejecutoras entregarán a la Comisión las sumas recaudadas."*

Igualmente infundados son los argumentos identificados con los numerales **8),9) y 10)** en los que alega en el que al configurarse la negativa ficta y al haberse exhibido la resolución determinante que pusiera fin al procedimiento administrativo en su contestación de demanda, procede declarar la nulidad lisa y llana del importe contenido en la *factura*; que la obligación de pago contenida en la *factura* no se encuentre respaldada por una resolución definitiva que la legitime al no haber instaurado la autoridad un procedimiento en el que se concediera a la parte actora el derecho de audiencia, se le comunicara la resolución determinante de dicho crédito y se le otorgara un plazo para pagarlo voluntariamente o impugnarla.

Lo anterior, dado que los derechos por la prestación del servicio de agua potable tienen la naturaleza jurídica de una contribución, por lo que la autoridad demandada no se encuentra obligada a cumplir en forma previa a la emisión de la referida factura con la garantía de previa audiencia, pues es suficiente con que el afectado sea oído en defensa antes de

ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, lo que en la especie se cumplió.

Resulta aplicable, en lo conducente, por las razones que la integran, la tesis 2a. CXLII/2008 con registro 168696 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 457 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a octubre de dos mil dieciocho, tomo XXVIII, de subsecuente inserción.



> **"CONTRIBUCIONES OMITIDAS. EL ARTÍCULO 65 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE REGULA SU PAGO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.", sostuvo que tratándose de la imposición de tributos y su cobro no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de prestaciones unilaterales y obligatorias que el contribuyente debe cubrir. Por tanto, el artículo 65 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que las contribuciones omitidas determinadas por las autoridades fiscales como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, deberán pagarse o garantizarse junto con sus accesorios dentro de los 45 días siguientes al en que haya surtido efectos su notificación, no viola la garantía constitucional referida, por ubicarse en el supuesto de excepción a la regla general, cuando se trate del cobro de impuestos y sus accesorios."

Asimismo, la jurisprudencia con registro 233084 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 77 del Semanario Judicial de la Federación, volumen 66, primera parte, de rubro y texto siguientes.

> **"AUDIENCIA, GARANTIA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.** Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla

con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos."

Además, en términos de la jurisprudencia PC.XV. J/33 A (10a.) con registro 2017704, de subsecuente inserción y de aplicación obligatoria para esta Sala, el pago por consumo de agua constituye una contribución en su modalidad de derecho, por lo que, debe considerarse como un crédito fiscal cuya obligación de pago por ese concepto se refleja al emitirse el recibo o la factura por el cobro correspondiente.

IERA SALA
XICALI, B.C.

"RECIBO O FACTURA DE PAGO EXPEDIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. TIENE EL CARÁCTER DE UN CRÉDITO FISCAL QUE NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO ESTATAL. Conforme a los artículos 3, 7, 8 y 23 del Código Fiscal del Estado de Baja California, en relación con el numeral 22 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de dicha entidad federativa (abrogada), los ingresos que percibe el Estado por los servicios de suministro de agua potable y drenaje tienen la naturaleza de un derecho, porque conforme al artículo 7 mencionado, poseen ese carácter las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales por los servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; de ahí que los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese contexto, el pago por consumo de agua constituye una contribución en su modalidad de derecho a cargo de los particulares y, por tanto, debe considerarse como un crédito fiscal, en atención a la legislación especial que rige el acto (Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California), la cual establece que la obligación de pago de las cuotas por consumo de agua tendrá el carácter de fiscal. Ahora bien, aun cuando la obligación de pago por consumo de agua potable se refleja al emitirse el recibo o la factura por el cobro correspondiente, éstos no constituyen una resolución definitiva impugnable ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 22 de la Ley que lo rige, porque previamente debe acudirse al recurso de inconformidad que establece el artículo 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado Baja California, para impugnar el cobro del servicio de agua potable, ya que en la parte final del párrafo primero de este último precepto legal, se establece expresamente como

> consecuencia si no se impugna el cobro por el consumo de agua mediante la inconformidad, que la factura quedará firme para todos los efectos legales y, por ende, su consentimiento tácito; de ahí que resulte obligatorio para el usuario agotar la inconformidad prevista en esta ley. En ese sentido, impera el principio de especialidad de las normas que en el caso es la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, ante la optatividad que se prevé en el numeral 35 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado, dada la obligatoriedad de agotar el recurso previsto en la legislación especial. Por tanto, los recibos o facturas de pago por consumo de agua no constituyen un acto administrativo definitivo impugnable ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa."

En ese sentido, si de conformidad con la referida jurisprudencia la factura por consumo de agua refleja la obligación de pago de un crédito fiscal, que no es definitivo, hasta en tanto se dicte la resolución que recaiga a la inconformidad, o bien, transcurra el plazo que la ley establezca para tal efecto, sin que el deudor se inconforme con dicha factura, es infundado que deba existir una diversa resolución que la legitime.

De ahí que tampoco asista la razón a la parte actora cuando afirma que al no haber adjuntado la autoridad a su contestación de demanda la resolución determinante que pusiera fin al procedimiento administrativo deba declararse la nulidad lisa y llana del importe contenido en la factura materia de la inconformidad, aunado a que el hecho de no exhibir la resolución determinante no produce, por sí mismo, la nulidad del importe contenido en la *factura*, pues, como ya se expuso, la negativa ficta y la resolución expresa son resoluciones diversas que tienen existencia jurídica propia e independiente una de la otra y, la configuración de la resolución negativa ficta, da al interesado el derecho de combatirla ante el *Tribunal* a efecto de analizar la legalidad de haber resuelto, fictamente, la instancia en forma negativa.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia 2a./J. 26/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación publicada con número de registro 200767 en la página 77 del Tomo II del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de julio de mil novecientos noventa y cinco, cuyo rubro y texto se reproducen.



"NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAIDAS A LA MISMA PETICION. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución negativa ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto por el citado numeral. Su objeto es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia interponer los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; con ello, además, se propicia que la autoridad, en su contestación, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución, teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos. La configuración de la resolución negativa ficta, da al interesado el derecho de combatirla ante el órgano correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación, y si ya promovido el juicio de nulidad, la autoridad emite la resolución negativa expresa, que también es impugnada ante el mismo órgano jurisdiccional, éste debe pronunciarse respecto de ambas y no sobreseer respecto de la expresa aduciendo las causales de improcedencia establecidas en el artículo 202, fracciones III y XI, del Código Fiscal de la Federación, las que no operan por ser resoluciones diversas que tienen existencia jurídica propia e independiente una de la otra. De otro modo, en virtud del efecto del sobreseimiento -dejar las cosas como estaban-, se daría pauta a la autoridad para que en ejercicio de sus atribuciones coactivas, ejecutara la resolución expresa."}

Por lo que hace al argumento sintetizado con el numeral **12)**, en el que niega lisa y llanamente haber consumido el agua indicada en la factura, **es inoperante.**

La parte actora sostiene que el consumo de agua indicado en la factura debe acreditarse por la autoridad demandada mediante motivación y fundamentación; sin embargo, en el presente juicio se analiza la legalidad de la negativa ficta configurada respecto del *recurso de*

inconformidad presentado y, si bien, esta manifestación negativa respecto del consumo de agua potable también fue expresada en su inconformidad, cierto es también que la parte actora tenía la carga de aportar las pruebas pertinentes para acreditar su inconformidad con el consumo de agua potable registrado en la *factura*.

> *"ARTICULO 62.- Cuando el usuario del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario no esté conforme con el consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo, podrá inconformarse por escrito ante el Organismo encargado del servicio, en los formatos que para tal efecto proporcione el mismo, sin necesidad de formalidad adicional alguna, dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha del vencimiento del pago de la factura,* ***aportando en su caso las pruebas que estime pertinentes para acreditar su inconformidad****. Si la inconformidad no se presenta dentro de dicho plazo, la factura quedará firme para todos los efectos legales."*

En efecto, en el *recurso de inconformidad* cuyo acuse de recibido obra en autos, se aprecia que la parte actora expresó hechos y conceptos de inconformidad pero no ofreció prueba alguna, máxime que el precepto legal en cita impone esa carta al usuario inconforme y, al no haber aportado las pruebas para acreditar su inconformidad, no es dable que se analice dicha aseveración en juicio, de ahí su inoperancia.

No es obstáculo a lo anterior el hecho de que la autoridad no haya contestado dicha afirmación en la demanda y que, por ende, se presuma cierta la afirmación de que no realizó el consumo, por lo siguiente.

En principio, esa no es la consecuencia prevista en el artículo 51 de la *Ley del Tribunal* que enseguida se transcribe.

> *"ARTÍCULO 51.- Admitida la demanda, se correrá traslado de ella a las partes para que contesten dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda, también será de quince días, a partir de aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.*

Si no se produce la contestación en tiempo, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que, por las pruebas rendidas, o por hechos notorios, resulten desvirtuados."

El segundo párrafo del precepto en cita, establece que si la contestación no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos lo que el actor impute de manera precisa al demandado, no obstante, en su demanda no le imputa de manera precisa a la *Comisión* la aseveración en análisis, puesto que se refiere a un hecho negativo propio de la parte actora cuando afirma no haber consumido la cantidad fijada en la *factura* y, en este orden de ideas, no resulta procedente relevar al demandante de la carga de la prueba de los hechos que determinen la ilegalidad alegada.

Apoya lo anterior, por las razones que la integran, la jurisprudencia 1a./J. 8/99 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro 194401 en la página 26 del tomo IX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a marzo de mil novecientos noventa y nueve, de subsecuente inserción.

"INFORME JUSTIFICADO. CONSECUENCIAS DEL MOMENTO DE RENDICIÓN O DE SU OMISIÓN (HIPÓTESIS DIVERSAS DEL ARTÍCULO 149 DE LA LEY DE AMPARO). Del contexto del artículo 149 de la Ley de Amparo, en relación con los efectos que se producen en el juicio de amparo con la rendición u omisión del informe justificado, se advierten las siguientes hipótesis: a) Por regla general, el Juez de Distrito, al solicitar los informes justificados de las autoridades responsables, concede un término de cinco días, contados a partir de la notificación del auto correspondiente; b) Si el Juez Federal lo estima conveniente, por la importancia y trascendencia del caso, a lo que procede agregar que puede haber situaciones de complejidad para la obtención de constancias, es posible discrecionalmente ampliar el término por cinco días más, para que la autoridad responsable rinda su informe con justificación; c) La circunstancia de que las autoridades responsables presenten sus informes justificados con posterioridad al término de cinco días o, en su caso, al de su ampliación discrecional, no trae como consecuencia que se deba tener por presuntivamente cierta la existencia de los actos que se les atribuyen, según se destacará en inciso subsecuente; d) Las autoridades

responsables rendirán sus informes con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la audiencia constitucional; e) La consecuencia de que se rinda el informe justificado con insuficiente anticipación en relación con la fecha de la celebración de la audiencia constitucional, será que el Juez difiera o suspenda tal audiencia, según lo que proceda, a solicitud de las partes, que inclusive podrá hacerse en la misma fecha fijada para la celebración de la diligencia; f) Si el Juez de Distrito omite dar vista a la parte quejosa con el informe justificado rendido con insuficiente anticipación en relación con la fecha fijada para la celebración de la audiencia constitucional, el tribunal revisor podrá ordenar la reposición del procedimiento, atento lo que establece el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo; y **g) Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad, cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.** Esta parte del precepto se refiere a casos de ausencia de rendición de informe justificado por parte de la autoridad responsable, o bien, para el evento en que dicho informe hubiera sido rendido con posterioridad a la celebración de la audiencia constitucional, lo que hace precluir cualquier oportunidad de las partes para apersonarse, presentar promociones o aportar constancias en el juicio de garantías."

En segundo lugar, no está en duda la existencia del aparato medidor instalado respecto del cual existe presunción legal a su favor de su correcto funcionamiento a efecto de verificar el consumo de agua potable y, en todo caso, es el usuario inconforme con el consumo de agua potable registrado en la factura quien tiene la carga de aportar las pruebas que estime pertinentes para acreditar su inconformidad, de conformidad con los artículos 54, 55 y 62 de la *Ley que Reglamenta*.

"DE LA VERIFICACION DEL CONSUMO

ARTICULO 54.- La verificación del consumo de agua potable en los predios, giros o establecimientos que lo reciban, se hará por medio de aparatos medidores.

ARTICULO 55.- Los aparatos medidores sólo podrán ser instalados y retirados por personal del Organismo encargado del servicio o por el que este determine, previa la verificación de su correcto funcionamiento, y retirados por el mismo personal cuando hayan sufrido daños, funcionen

defectuosamente o exista cualquiera otra causa justificada que amerite su retiro.

ARTICULO 62.- Cuando el usuario del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario no esté conforme con el consumo de agua potable registrado en la factura o con el importe del mismo, podrá inconformarse por escrito ante el Organismo encargado del servicio, en los formatos que para tal efecto proporcione el mismo, sin necesidad de formalidad adicional alguna, dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha del vencimiento del pago de la factura, aportando en su caso las pruebas que estime pertinentes para acreditar su inconformidad. Si la inconformidad no se presenta dentro de dicho plazo, la factura quedará firme para todos los efectos legales."

En efecto, es a través de la práctica de una inspección, motivada en que el usuario del servicio no esté conforme con el consumo registrado en la factura que puede verificarse si un aparato medidor presenta algún daño o alteración, y al efecto se levantará un acta que se agregará al expediente tramitado con motivo de la inconformidad a efecto de tomarse en cuenta al momento de emitir la resolución, conforme a los artículos 63, 68 y 73 de la *Ley que Reglamenta*.

"ARTICULO 63.- Cuando al practicarse una inspección se advierta que un aparato medidor presenta algún daño o alteración, o ***cuando el usuario del servicio no esté conforme con el consumo registrado en la factura*** *o con el importe del mismo, en virtud del funcionamiento del aparato medidor, el Organismo encargado del servicio procederá a su retiro de considerarlo necesario."*

"ARTICULO 68.- El acta que se levante sobre las pruebas relativas al funcionamiento de un aparato medidor, se agregará al expediente tramitado con motivo de visita de inspección o de la inconformidad a que se refiere el artículo 62 de esta Ley, la cual deberá tomarse en cuenta por el Titular del Organismo encargado del servicio, al momento de emitir la resolución que en su caso corresponda."

"ARTICULO 73.- Podrán practicarse inspecciones:"

"II.- Para comprobar si los medidores funcionan correctamente;"

En segundo término se analizarán los argumentos identificados con los números del **1)** al **3)**, que constituyen los agravios expresados dentro del recurso intentado.

Son infundados los agravios sintetizados en los puntos **1) y 2),** en los que sostiene por una parte que la *factura* contraviene los artículos 54 y 60 de la *Ley que Regula* por no encontrarse debidamente fundada y motivada la determinación, al no establecerse cómo se calcularon los rubros que se pretenden cobrar, por no estar fundados y motivados los conceptos y no se anuncian elementos tomados en cuenta, procedimientos aritméticos o de cálculo aplicados y, por otra parte que desconoce los consumos de agua potable registrados en la factura y cómo se realizó el procedimiento de medición y lectura del medidor y no tener certeza de quien lo realizó.

Los artículos que la parte actora aduce que la autoridad contravino son los siguientes:

> *"ARTICULO 54.- La verificación del consumo de agua potable en los predios, giros o establecimientos que lo reciban, se hará por medio de aparatos medidores."*
>
> *"ARTICULO 60.- La factura por el consumo de agua será entregada en el domicilio que corresponda al predio, giro o establecimiento de la cuenta respectiva, a través de cualquier medio que el Organismo encargado del servicio determine. Los usuarios que por cualquier motivo no reciban las facturas a que se refiere este artículo, deberán solicitarlas en las oficinas recaudadoras adscritas a los Organismos encargados del servicio."*

De los artículos 54 y 60 antes reproducidos se advierte que la verificación del consumo de agua potable se hará por medio de aparatos medidores cuya lectura se reflejará en una factura que será entregada en el domicilio que corresponda al predio de la cuenta respectiva, a través de cualquier medio que las Comisiones determinen; así como que existe la obligación a cargo de los usuarios que por cualquier motivo no reciban las aludidas facturas, de solicitarlas en las oficinas recaudadoras adscritas a las Comisiones.

De los preceptos anteriores no se advierte que en la factura deba establecerse cómo se calcularon los importes, o

que deban señalarse los procedimientos aritméticos o de cálculo aplicados.

Precisado lo anterior, debe señalarse que de la lectura de la *factura* se advierte que contiene los datos exigidos por el artículo 61 de la *Ley que Reglamenta*, como lo son el nombre del usuario y domicilio del predio, giro o establecimiento en que se preste el servicio, fecha de expedición, número de cuenta, lectura actual y anterior del aparato medidor, consumo registrado por el aparato medidor, importe del consumo registrado y fecha de vencimiento, todos los cuales constituyen los elementos que la *Comisión* tuvo en cuenta para determinar y liquidar el importe contenido en la factura.

DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
UNIDOS MEXICANOS
SALA
MEXICALI, B.C.

> *"ARTICULO 59.- La lectura de los medidores para determinar la facturación por el consumo del servicio de agua potable en cada predio, giro o establecimiento, se hará por períodos mensuales y por el personal del Organismo encargado del servicio o por el que éste determine."*
>
> *"ARTICULO 61.- Las facturas deberán contener como mínimo los siguientes datos:*
>
> *I).- Nombre del usuario y domicilio del predio, giro o establecimiento en que se preste el servicio;*
> *II).- Fecha de expedición;*
> *III).- Número de cuenta;*
> *IV).- Lectura actual y anterior del aparato medidor;*
> *V).- Consumo registrado por el aparato medidor;*
> *VI).- Importe del consumo registrado; y*
> *VII).- Fecha de vencimiento."*

Diversos criterios judiciales, como la tesis I.4o.A. J/43 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con número de registro 175082, consultable en la página 1531 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de mayo de dos mil seis, tomo XXIII, de subsecuente inserción, han precisado que la garantía de fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a

conocer la esencia de las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa.

> **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.** El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción."

Se puntualiza que en autos obra copia de la *factura* en el entendido que se trata del acuse de recibido de la instancia ante la autoridad, sin embargo, en su *recurso de inconformidad* la parte actora hace referencia a los fundamentos legales contenidos en la misma:

> *"Además, al reverso de la citada factura esta comisión hace una cita carente de artículos con los que intenta fundar y razonar su competencia para determinar a mi cargo en cantidad liquida las cifras precitadas por los también conceptos anunciados, en los términos que a continuación se transcriben*
>
> *"Artículos 1, 2, 21 de la Ley de Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California, Artículos 1, 2, 15, 17, 60, 61, 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable*

en el Estado de Baja California y de acuerdo a la tarifa contenida en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Baja California en vigor, artículo 27 del Código Fiscal del Estado de Baja California."

En la especie, se detallaron los conceptos y el importe que integra el crédito fiscal a cargo de la parte actora, se precisa el periodo mensual sobre el que se calculó el mismo, la lectura actual y anterior del aparato medidor, el consumo registrado por el aparato medidor y el importe del consumo registrado, sin que por ello sea necesario que la autoridad desarrolle las operaciones aritméticas correspondientes en el acto, de ahí que la parte actora no puede desconocer los consumos de agua potable al estar, precisamente, registrados en la factura.

Resta decir que el hecho de que en la *facturan* o se asiente el procedimiento de medición y lectura del medidor de su domicilio ni quien la realizó, no involucra una insuficiente fundamentación y motivación, al ser intrascendente para efectos de la defensa de la parte actora, ya que términos de lo previsto en el artículo 59 de la *Ley que Reglamenta*, dicha actuación puede realizarse de manera genérica por cualquier miembro del personal de la *Comisión* o por cualquier persona que éstas determinen.

"ARTICULO 59.- La lectura de los medidores para determinar la facturación por el consumo del servicio de agua potable en cada predio, giro o establecimiento, se hará por períodos mensuales y por el personal del Organismo encargado del servicio o por el que éste determine."

Finalmente por lo que hace al agravio sintetizado en el punto **3)** en el que se inconforma en el sentido de que el monto contenido en la *factura* no debe regir, ya que no se consignan los elementos a que se refiere el artículo 11 de la *Ley de Ingresos* para determinar la actualización mensual de tarifas y cuotas utilizadas para determinar en cantidad líquida el tributo, **éste resulta fundado**.

En efecto, en la *factura* se advierte que no se consignan elementos relacionados con la actualización mensual de las tarifas y cuotas, lo que se traduce en ausencia de fundamentación y motivación respecto a la actualización aplicada al consumo del mes.

El artículo 11 de la *Ley de Ingresos* es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 11.- Los derechos por consumo de agua se pagarán mensualmente en la Recaudación Auxiliar de Rentas adscrita a cada uno de los Organismos que presten el servicio, en los establecimientos y en las instituciones bancarias de la localidad autorizados para tal efecto, y están obligados al pago de las cuotas por consumo de agua, todas las personas físicas y morales, particulares, dependencias de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como las Entidades Paraestatales, Paramunicipales, Educativas o de Asistencia Pública o Privada, independientemente de que en otras Leyes no sean objeto, sujeto, no causen o estén exentos de dichos derechos [...]"

"En el caso de aquellos usuarios que no requieran de los servicios por consumo de agua, podrán solicitar la suspensión temporal de los mismos, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos: Hacer la petición por escrito, la suspensión sea por un periodo no menor a treinta días, que el inmueble se encuentre deshabitado y no presentar adeudo por contribuciones relativas al servicio de agua. En este caso no se causará la cuota mínima que establece esta Ley, circunstancia que prevalecerá hasta en tanto el usuario solicite la reanudación de los servicios correspondientes, o bien, haya consumo de agua [...]"

"Las tarifas y cuotas contenidas en cada una de las secciones de este Capítulo, se actualizarán mensualmente, a partir del mes de febrero, con el factor que se obtenga de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que se publique en el Diario Oficial de la Federación por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, o por la dependencia federal que en sustitución de ésta lo publique, del último mes inmediato anterior al mes por el cual se hace el ajuste, entre el citado índice del penúltimo mes inmediato anterior al del mismo mes que se actualiza.

Los derechos por consumo de agua que a continuación se expresan para cada uno de los Municipios, se calcularán aplicando la tarifa por metro cúbico consumido que estén previstas en cada uno de los distintos rangos en forma escalonada, es decir, por el excedente de los mismos, de forma tal que el monto a pagar por dicho consumo será la suma de todos y cada uno de los rangos consumidos.

Se derogan las disposiciones que se establezcan en otras Leyes, reglamentos, acuerdos, circulares o disposiciones administrativas en la parte que contengan exenciones, totales o parciales, beneficios o estímulos fiscales, o consideren a personas como no sujetos de estos derechos, distintas a las comprendidas en las Leyes que establezcan contribuciones locales y al Código Fiscal del Estado.

SECCIÓN I
MUNICIPIO DE MEXICALI.

A).- SERVICIO MEDIDO.

1.- Uso doméstico.

a).- Los usuarios que tengan medidor en las Ciudades de Mexicali y San Felipe causarán mensualmente por cada metro cúbico consumido, en forma escalonada y por cada uno de los rangos, la siguiente:

T A R I F A:

	LIMITE INFERIOR	*LIMITE SUPERIOR*	*MINIMA*	*POR CADA M3*
A	*0*	*5*	*61.02*	*0.00*
B	*5.1*	*10*	*61.02*	*3.98*
C	*10.1*	*15*	*80.51*	*5.36*
D	*15.1*	*20*	*106.75*	*5.93*
E	*20.1*	*25*	*135.82*	*5.93*
F	*25.1*	*30*	*164.89*	*6.17*
G	*30.1*	*40*	*195.13*	*7.56*
H	*40.1*	*50*	*270.01*	*12.99*
I	*50.1*	*60*	*398.65*	*16.05*
J	*60.1*	*EN ADELANTE*	*557.54*	*23.29*

[...]"

Como se aprecia de lo anterior, los derechos por consumo de agua se calcularán aplicando la tarifa por metro cúbico consumido que estén previstas en cada uno de los distintos rangos en forma escalonada, es decir, por el excedente de los mismos, de forma tal que el monto a pagar por dicho consumo será la suma de todos y cada uno de los rangos consumidos; en este orden de ideas, en la *factura* se establece que el consumo fue de 11 m³ por lo que, corresponde multiplicarlo por el factor (5.36), lo cual da un resultado de

******* ***4 sin embargo, en la factura se estableció un importe de lo que revela que se aplicó la actualización mensual y si bien es cierto que en el precepto en cita se establece que las

tarifas y cuotas contenidas en cada una de las secciones se actualizarán mensualmente, a partir del mes de febrero, con el factor que se obtenga de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que se publique en el Diario Oficial de la Federación por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, o por la dependencia federal que en sustitución de ésta lo publique, del último mes inmediato anterior al mes por el cual se hace el ajuste, entre el citado índice del penúltimo mes inmediato anterior al del mismo mes que se actualiza; no menos cierto es que para aplicar tal dispositivo la autoridad debe fundar y motivar su determinación, a efecto de que el particular pueda tener elementos para desplegar una debida defensa, lo cual, no consta que se haya cumplido.

OCTAVO.- SOBRESEIMIENTO Y NULIDAD.- En mérito de lo anteriormente considerado, con respecto a los actos impugnados en el presente juicio, procede en este apartado hacer las siguientes consideraciones.

En razón de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en el considerando tercero de esta Sentencia, toda vez que no quedó acreditado en autos su existencia, deberá sobreseerse el juicio con respecto al acto impugnado consistente en la orden emitida por la *Comisión* a efecto de cortar el servicio de agua potable en el domicilio de la parte actora con fundamento en el artículo 41, fracción II, de la *Ley del Tribunal*.

> *"ARTÍCULO 41.- Procede el sobreseimiento del juicio:"*
>
> *"II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;"*

Lo anterior es así, pues al no haberse acreditado la existencia del acto consistente en el corte del servicio de agua impugnado, queda patente que sobreviene la causal de

improcedencia prevista en el artículo 40, fracción VI, de la *Ley del Tribunal* pues de las constancias de autos aparece claramente que no existe el referido acto impugnado, por lo que resulta procedente decretar el sobreseimiento en el presente juicio respecto de dicho acto.

Por lo que respecta al segundo de los actos impugnados, consistente en la resolución negativa ficta configurada respecto del *recurso de inconformidad*, procede declarar su nulidad atento a las siguientes consideraciones.

Toda vez que, como ya ha sido precisado en esta sentencia, la negativa ficta constituye una ficción legal de carácter procesal que nace como instrumento para la apertura de la vía contenciosa administrativa ante el silencio de la autoridad por resolver en forma expresa la instancia, entendiéndose que lo hizo en sentido negativo a los intereses del particular, entonces debe concluirse que el contenido de esa resolución ficta se limita a lo expresamente instado y que se entiende tácitamente negado.

En el caso, toda vez que la negativa ficta impugnada se configura respecto del *recurso de inconformidad*, el silencio de la autoridad produjo que los agravios allí expresados se resolvieran en sentido negativo a los intereses del particular, por lo que el contenido de la negativa ficta, como se precisó en esta Sentencia, se configuró respecto de los agravios expresados en contra de la *factura* impugnada a través del *recurso de inconformidad*, por lo que, al resultar fundado el agravio consistente en que el monto contenido en la *factura* no debe regir, ya que no se consignan los elementos a que se refiere el artículo 11 de la *Ley de Ingresos* para determinar la actualización mensual de tarifas y cuotas utilizadas para determinar en cantidad líquida el tributo, ello produce la nulidad de la negativa ficta impugnada con fundamento en el artículo 83, fracción II de la *Ley del Tribunal*, pues en el caso la

autoridad no expresó en su contestación de demanda los hechos y el derecho en que se apoye la negativa a declararle fundado el agravio al actor en su recurso, lo que constituye una omisión de formalidades que se traduce en la nulidad de la negativa ficta impugnada.

Ahora bien, debe precisarse que en el presente juicio, al impugnarse una resolución negativa ficta, no procede condenar a la demandada para el efecto de que la emita la resolución correspondiente en la que atienda a lo solicitado conforme a derecho, toda vez que debe atenderse a las cuestiones de fondo debatidas y resolverse sobre los derechos solicitados, pues de lo contrario ello constituiría una violación manifiesta de la ley que deja sin defensa al actor en el juicio de nulidad.

Resulta orientador el criterio contenido en la tesis IV.2o.A.40 A (10a.) emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada con número de registro 2003418 en la página 2293 del Libro XIX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de abril de dos mi trece, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

> **"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DERIVADA DE LA IMPUGNACIÓN DE UNA NEGATIVA FICTA, QUE NO ATIENDE A LAS CUESTIONES DE FONDO DEBATIDAS O NO RESUELVE SOBRE LOS DERECHOS SOLICITADOS, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA DE LA LEY QUE DEJA SIN DEFENSA AL ACTOR EN EL JUICIO DE NULIDAD Y, POR TANTO, ACTUALIZA EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 166/2006).** El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de audiencia, dentro de cuyas formalidades se encuentran las oportunidades de ser llamado, probar, alegar y obtener una resolución que dirima la cuestión debatida. Por su parte, el precepto 17 del propio ordenamiento prevé el derecho de acceso a la justicia, compuesto por el derecho a una justicia completa, consistente en emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantizar al gobernado que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los

> derechos que aduce. Ahora bien, la negativa ficta consiste en estimar que el silencio de la autoridad administrativa ante una petición formulada, extendido por cierto plazo, genera la presunción legal de que se resolvió en sentido negativo, por lo que es razonable sostener que ello ocurre en cuanto al fondo de tal pretensión, por ser precisamente lo que se presume negó la autoridad omisa, de tal manera que al acudir ante los tribunales a impugnar esa determinación, el estudio de su validez sólo puede versar sobre el fondo de lo pretendido, como lo sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 166/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 203, de rubro: "NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.", obligatoria en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo. En tal virtud, la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, derivada de la impugnación de una negativa ficta, que no atiende a las cuestiones de fondo debatidas o no resuelve sobre los derechos solicitados, por ejemplo, al pronunciarse sobre la excepción de prescripción de la acción hecha valer por la autoridad demandada, transgrede directa y notoriamente los derechos de audiencia y de acceso a la justicia del solicitante, por no dirimir la cuestión debatida y resolver si asiste o no la razón al gobernado sobre la legitimidad jurídica de su reclamo; de ahí que esa violación manifiesta de la ley que dejó sin defensa al actor en el juicio de nulidad, justifique suplir la queja deficiente con base en el artículo 76 Bis, fracción VI, de la Ley de Amparo."

Por otra parte, al resultar fundado y suficiente el agravio hecho valer por el actor en contra de la *factura*, impugnada a través del *recurso de inconformidad*, en el sentido de que la autoridad omitió fundar y motivar la aplicación de la actualización mensual al importe consignado en la *factura*, en el caso se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 83, fracción II, de la *Ley del Tribunal* por omisión de las formalidades que legalmente debe revestir la *factura*, precisamente por carecer de fundamentación y motivación en cuanto a la aplicación del artículo 11, párrafo undécimo, de la *Ley de Ingresos*.

NOVENO.- CONDENA.- Como consecuencia de la nulidad del acto impugnado, con fundamento en el artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, corresponde en este apartado fijar los términos de la resolución que en su caso deba dictar la

autoridad demandada y ordenar el hacer, el no hacer o el dar que correspondan para salvaguardar el derecho del afectado.

En primer término, conforme al precepto legal en cita, deberá condenarse a la autoridad demandada a dejar sin efectos el acto impugnado.

Ahora bien, respecto a los efectos de la sentencia, si bien es cierto que el segundo párrafo del artículo 84 de la *Ley del Tribunal* establece que la declaratoria de nulidad del acto impugnado, por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, debe ser para el efecto de que la autoridad responsable reponga el procedimiento administrativo de que se trate y determine en definitiva con plenitud de facultades, la actualización de la causal de nulidad, contrario a lo que podría pensarse *prima facie*, no siempre origina que se declare la nulidad para el efecto de que se subsanen las formalidades omitidas, ya que dependiendo de éstas, será posible subsanarlas o simplemente ordenar la nulidad lisa y llana.

En efecto, en cada caso debe ponderarse qué tipo de nulidad puede ser declarada, si la lisa y llana o la nulidad para determinados efectos, pero el ejercicio de esta ponderación siempre debe tener miras a cumplir cabalmente con la garantía de justicia pronta, completa e imparcial que pregona el artículo 17 de la *Constitución Nacional*.

En el caso se considera inaplicable el segundo párrafo del artículo 84 de la *Ley del Tribunal* y, en consecuencia, no se considera oportuno que la sentencia tenga el efecto de que la autoridad responsable reponga el procedimiento administrativo de que se trate y determine en definitiva con plenitud de facultades puesto que la nulidad no se actualizó por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, sino por omisión de las formalidades que el acto debe revestir.

Debe precisarse la distinción entre formalidad y forma de los actos administrativos; las formalidades están relacionadas con el procedimiento que sirve de conducto para emitir el acto administrativo, constituyen aspectos que son parte consustancial del mismo, por lo que resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios del procedimiento. En cambio, la forma del acto constituye el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, lo cual resulta concomitante al acto y, que al no cumplirse, produce el vicio de forma.

En otras palabras, la omisión de cumplir las formalidades del procedimiento, producen vicios del procedimiento, los cuales tienen lugar cuando no se cumple con los requisitos establecidos en la ley para la preparación de la voluntad administrativa, en cambio los vicios de forma emergen cuando no se cumplen los requisitos que el ordenamiento jurídico establece como indispensables para exteriorizar la voluntad de la administración.

En el caso, no se actualiza la causal de nulidad por haberse actualizado una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, sino que se actualizó un vicio formal del acto, ante la omisión de fundar y motivar la actualización mensual del importe contenido en la *factura*, lo que constituye una omisión de formalidades que el acto debe revestir, no así una violación al procedimiento, por lo que en ese caso no es factible obligar a la autoridad a que subsane su omisión y una vez hecho lo anterior, emita de nueva cuenta su acto, ya que podría no encontrar motivos irreprochables que le faculten a reiterar su proceder.

No resulta aplicable la excepción a la regla anterior, consistente en que se debe obligar al emisor para que subsane

esta deficiencia y se pronuncie de nueva cuenta cuando la autoridad emita el acto impugnado a instancia del gobernado, contenida en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 67/98, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 195590 y publicada en la página 358 del tomo VIII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, que en seguida se reproduce.



> **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO.** Los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de fundamentación y motivación de la resolución reclamada son los de constreñir a la autoridad responsable a dejarla sin efectos y a emitir una nueva subsanando la irregularidad cometida, cuando la resolución reclamada se haya emitido en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en estas hipótesis es preciso que el acto sin fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejaría sin resolver lo pedido."

Se afirma que no opera en el caso la excepción antes apuntada, dado que de condenar a la autoridad demandada a emitir resolución expresa a la instancia no resuelta, en el caso, únicamente desnaturalizaría la figura de la negativa ficta que tiene como finalidad el acceso a la jurisdicción al impedir que el gobernado obtenga una sentencia de fondo respecto a la instancia planteada y no resuelta, dilatando la solución del asunto al re enviar a la autoridad la instancia para su resolución.

Como consecuencia de lo anterior considerado, con apoyo en el artículo 84 de la *Ley del Tribunal*, se deberá condenar a la autoridad demanda a que emita una resolución en la que resuelva que no debe regir el importe relativo al "consumo del mes" consignado en la factura número **********2 de la cuenta **********3, y, en su lugar, deberá determinar

en cantidad líquida únicamente la obligación fiscal generada en el periodo facturado comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve, fundando y motivando su determinación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 41, fracción II, en relación con el artículo 40, fracción VI, así como en los artículos 83, fracción II y 84 de la Ley del Tribunal, es de resolverse y se:

R E S U E L V E

PRIMERO.- Se sobresee en el juicio respecto del acto impugnado consistente en la orden emitida por la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali a efecto de cortar el servicio de agua potable en el domicilio de la parte actora.

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la resolución negativa ficta recaída al recurso de inconformidad interpuesto por la parte actora el veintidós de febrero de dos mil diecinueve ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.

TERCERO.- Se declara la nulidad de la factura número **********2 de la cuenta **********3 generada en el periodo facturado comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve.

CUARTO.- Se condena al Director de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali a que emita una resolución en la que resuelva que no debe regir el importe relativo al "consumo del mes" consignado en la factura número **********2 de la cuenta **********3 y, en su lugar, determine en cantidad líquida únicamente la obligación fiscal generada en el periodo facturado comprendido del dieciséis de

diciembre de dos mil dieciocho al quince de enero de dos mil diecinueve, fundando y motivando su determinación.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.

Así lo resolvió la Primer Secretaria de Acuerdos adscrita a la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Alma Alejandrina Razo Santoyo, quien actúa en funciones de Magistrada por ministerio de ley, en términos de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley que rige a este Tribunal y firmó ante la presencia del Secretario de Acuerdos, José Francisco Murillo González, quien da fe.

PRIMERA SALA
MEXICALI, B.C.

AARS/JFMG/micr*

RESOLUCIÓN

1

ELIMINADO: Nombre del actor en foja 1
Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

2

ELIMINADO: Número de facturación en foja 2, 82 y 83
Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

3

ELIMINADO: Número de cuenta en foja 2, 8, 27, 82 Y 83
Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

4

ELIMINADO: Adeudo fiscal y desglose en foja 18, 19, 27, 43, 44 Y 75
Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

5

ELIMINADO: Datos de factura en foja 43
Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

EL SUSCRITO, **HÉCTOR HERNÁNDEZ ESTRADA**, SECRETARIO DE ACUERDOS DEL JUZGADO PRIMERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: ----------

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA PRIMER SECRETARIA DE ACUERDOS, ACTUANDO EN FUNCIONES DE JUEZ TITULAR DEL JUZGADO PRIMERO DE FECHA **VEINTISEIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **711/2019** EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **84 (OCHENTA Y CUATRO)** FOJAS ÚTILES.----------

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS **80**, **83**, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS **57**, **58**, **59**, **60** Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTICULO **25**, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS **56** Y **57** DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PUBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A **CATORCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRES**, DOY FE.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

JUZGADO PRIMERO
MEXICALI, B.C.