

**"ELIMINADO:**

Nombre, en un renglón.

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

concernen 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."

## RECURSO DE REVISIÓN

**EXPEDIENTE: 536/2019**

**ACTOR: \*\*\*\*\***

**AUTORIDAD: COMISIÓN  
ESTATAL DE SERVICIOS  
PÚBLICOS DE MEXICALI**

**MAGISTRADO PONENTE:  
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ**

Mexicali, Baja California a diecisiete de noviembre de dos mil veintidós.

Resolución que modifica la sentencia dictada el 18 de marzo de 2020, por la Primera Sala de este Tribunal [actualmente Juzgado Primero]<sup>1</sup>, en el juicio citado al rubro.

## GLOSARIO

**Ley del Tribunal:** Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.

**CESPM:** Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.

**Ley de Agua Potable:** Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.

**Ley de Ingresos:** Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2018.

<sup>1</sup> En sesión de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de este Tribunal tomó -entre otros- el siguiente punto de acuerdo: "La denominación de los órganos de primera instancia, con excepción de la Sala Especializada, que correspondían a Primera Sala, Segunda Sala, Tercera Sala y Sala Auxiliar, que deberá aplicar a partir de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, es la de Juzgado Primero con residencia en la ciudad de Mexicali, Juzgado Segundo con residencia en la ciudad de Tijuana, Juzgado Tercero con residencia en la ciudad de Ensenada y Juzgado Cuarto con residencia en la ciudad de Tijuana, respectivamente y, en ese sentido, las referencias que en la normatividad y documentación correspondiente, tales como los diversos Acuerdos y Nombramientos emitidos por este Pleno, se haga de las aludidas Salas, deberá entenderse hecha a los Juzgados antes precisados."

**"ELIMINADO:**

Nombre, en tres renglones.  
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."

**Ley que Reglamenta:** Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.

## I. RESULTANDOS

### Antecedentes en sede administrativa.

1. El 06 de enero de 2019, \*\*\*\*\* recibió en su domicilio una factura generada por la CESPМ, relativa al consumo de agua potable registrado durante el periodo comprendido del 15 de noviembre al 14 de diciembre de 2018.
2. Con motivo de esa factura, el 10 de enero de 2019, \*\*\*\*\* presentó un recurso de inconformidad ante la CESPМ; sin embargo, no fue atendido ni resuelto por la autoridad.

### Antecedentes en primera instancia.

3. Por tal motivo, el 02 de julio de 2019 \*\*\*\*\* presentó –ante la entonces Primera Sala de este Tribunal- una demanda en contra de la CESPМ; en la cual señaló como acto impugnado la resolución negativa ficta configurada con motivo de la falta de respuesta al recurso de inconformidad que había presentado.
4. En sentencia de 18 de marzo de 2020, la Sala declaró la nulidad de la resolución negativa ficta; al estimar que se omitió fundar y motivar la actualización mensual del importe contenido en la factura, estableciendo que ello constituye una omisión de formalidades que el acto debe revestir y no una violación al

procedimiento, por lo que no es factible obligar a la autoridad a que subsane su omisión, ya que podría no contar con motivos para reiterar el acto.

5. Asimismo condenó a la demandada a que emita una resolución en la que establezca, que no debe regir el importe relativo al “consumo del mes” consignado en la factura, y determine en cantidad líquida, la obligación fiscal generada en el período facturado, fundando y motivando su determinación.

**Antecedentes en segunda instancia:**

6. El 27 de octubre de 2021, la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión contra la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de 02 de agosto de 2022.

7. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como Ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

8. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, los autos al Magistrado Ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

9. Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal (aplicable al caso por ser la norma vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo y Tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno), se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes....

## II. CONSIDERANDOS

10. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal, así como en términos de los artículos Primero, Segundo y Tercero transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

11. **Firmeza de las determinaciones contenidas en los considerandos primero al séptimo, con excepción de la contenida en este último consistente en declarar fundado el motivo de inconformidad, en el que se argumenta que debió consignarse en la factura los elementos que prevé el artículo 11 de la Ley de Ingresos para determinar la actualización mensual de tarifas, y cuotas utilizadas para determinar el tributo; del sobreseimiento decretado en el octavo y en el resolutivo primero.-** Como se adelantó en el considerando de

antecedentes, en el fallo que se revisa se declaró la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, y de la factura anteriormente citada, habiéndolo recurrido únicamente la autoridad demandada, quien controvierte tanto la declaración como los efectos de dicha nulidad, determinaciones contenidas parcialmente en el considerando Séptimo, así como en el Octavo y Noveno de la sentencia que se revisa.

12. En ese sentido, las determinaciones contenidas en los considerandos Primero al Sexto, y Séptimo, con la salvedad precisada en el párrafo que antecede, en los que la Sala declaró infundados los diversos motivos de disenso que hizo valer la parte actora, en su recurso de inconformidad y en su escrito inicial de demanda, así como el sobreseimiento decretado, en el considerando octavo y resolutive primero del fallo recurrido, han quedado firmes, al no haberse combatido por las partes.

13. De ahí que en el presente fallo revisor únicamente se analizará, la cuestión relativa a si la factura que fue materia del recurso de inconformidad, está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación.

14. Lo cual implica analizar, en función del agravio que hace valer la inconforme, si se encuentra apegada a derecho la declaración de nulidad, por ende, de la condena decretada, contenidas parcialmente en el considerando séptimo, y en los diversos octavo y noveno, determinaciones reflejadas en los resolutive segundo, tercero y cuarto, por ser la única parte que combate la autoridad demandada, aquí recurrente.

15. Es aplicable, por las razones que la integran, la jurisprudencia 3a./J. 7/91 con registro 207035 de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 60 del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a marzo de mil novecientos noventa y uno, tomo VII, de subsecuente inserción.

**REVISION EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES.** Cuando algún resolutivo de la sentencia impugnada afecta a la recurrente, y ésta no expresa agravio en contra de las consideraciones que le sirven de base, dicho resolutivo debe declararse firme. Esto es, en el caso referido, no obstante que la materia de la revisión comprende a todos los resolutivos que afectan a la recurrente, deben declararse firmes aquéllos en contra de los cuales no se formuló agravio y dicha declaración de firmeza debe reflejarse en la parte considerativa y en los resolutivos debe confirmarse la sentencia recurrida en la parte correspondiente.

#### **AGRAVIOS.**

16. En el único agravio que hace valer la recurrente sostiene que la sentencia de la Sala violó en su perjuicio los artículos 83, fracción II, de la Ley del Tribunal, en correlación con el 11, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, y 61 de la Ley de Agua Potable; debido a que la sala estableció mayores requisitos que los establecidos en el último de los citados preceptos.

17. Manifiesta que es desacertada la determinación consistente en declarar la nulidad de la negativa ficta impugnada, al estimar fundado el argumento de la parte actora en el sentido de que no se consignaron en la factura, los elementos que refiere

el artículo 11, de la Ley de Ingresos del Estado, para determinar la actualización mensual de tarifas y cuotas aplicadas para determinar en cantidad líquida el tributo, que ello implica ausencia de fundamentación y motivación.

18. Refiere que en el artículo 61, de la Ley de Agua Potable, no se estipula que las facturas deban contenerlas bases que se tomaron en consideración para actualizar la tarifa aplicada en la determinación del crédito fiscal.<sup>2</sup>

19. Para la autoridad, la Sala incurrió en un exceso al exigir la fundamentación y motivación de un elemento que el artículo 61 de la Ley de Agua Potable no prevé, declarando la nulidad de la factura, por no establecer en ella, una fórmula que explique cómo se debe llevar a cabo la actualización mensual del recibo de agua. Por lo cual, a su juicio, la sentencia dictada por la Sala es violatoria de ese precepto legal.

20. Dice que la Sala violó el principio de publicidad de las normas, en particular de la Ley de Ingresos que establece y regula la forma en que se lleva a cabo el cálculo correspondiente de la actualización mensual, ya que la publicidad de las leyes fiscales garantiza que el gobernado conozca los elementos del tributo, así como la metodología que debe aplicarse al momento de realizar un pago gravado por una disposición fiscal,

---

<sup>2</sup>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.

salvaguardando así los principios de certeza y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

21. Por lo que estima la inconforme, indebidamente la Sala condiciona el cobro de un tributo, a una fundamentación y motivación que no exige la Ley, situación que no afecta el derecho de defensa de la parte actora, pues para ello existe la publicidad de la norma, que hace patente la forma en que debe calcularse el cobro.

22. Continúa manifestando que la fundamentación y motivación que refiere la Sala, implicaría plasmar operaciones aritméticas que soporten la base del tributo, requisitos que no son exigibles conforme al artículo 61 de la Ley de Agua Potable; que la CESPМ no tenía la obligación de fundar ni motivar la actualización de la tarifa en la determinación del crédito fiscal, pues para ello *“existe la publicidad de la norma que hace patente la forma en que debe calcularse el cobro”*.<sup>3</sup>

23. Argumenta que el gobernado tiene la carga procesal de desvirtuar la legalidad de un acto de autoridad que pretende nulificar, tanto en sede administrativa como jurisdiccional; pues no se acreditó que la parte actora se encuentre en los supuestos de excepción que establece el numeral 30 de la Ley del Tribunal, para que opere a su favor la deficiencia de la queja, para que la Sala, o en su caso el Pleno, realicen un ejercicio de suplir la deficiencia de la queja y analicen mayores motivos de nulidad del acto.

---

<sup>3</sup>Véase la foja 209, segundo párrafo, de los autos del juicio.

24. Que al analizarse una negativa ficta, el Tribunal asume plena jurisdicción, por lo que al dictarse la sentencia, debe estudiarse la procedencia o no de la solicitud del particular; que si el Pleno considera una nulidad por ausencia de la competencia de la autoridad que resolvió el recurso administrativo, ello no puede implicar que deba declararse fundado el recurso administrativo del actor, ya que la legalidad de la factura quedó demostrada en autos.

25. Afirma, que estimar lo contrario sería *“...nulificar un acto valido so pretexto de una ausencia de fundamentación y motivación en la respuesta que se le debió dar al particular, derivado de la incompetencia de la autoridad resolutora, situación que se insiste, no es dable, ya que el gobernado tenía la exigencia de acreditar la ilegalidad del acto que se pretende nulificar.”*

26. Manifiesta también, que para declarar fundado el recurso de inconformidad, se debe hacer un análisis previo de la legalidad del acto recurrido, por lo que la condena sería para que se resuelva dicha inconformidad, pronunciándose respecto de todos y cada uno de los agravios hechos valer en sede administrativa.

27. De manera que, desde su perspectiva, la factura no afectó la certeza jurídica del demandante, pues atendiendo a la naturaleza de las cantidades que dice la Sala no fueron fundadas ni motivadas para su cobro, obedecen a contribuciones cuya cuantificación se realiza disposición legal, con base en los parámetros establecidos en la norma.

**"ELIMINADO:**

Número de factura, en un renglón.  
 Número de cuenta, en un renglón.  
 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."

28. Refiere que los factores para determinar dicho cobro son (*índice Nacional de Precios al Consumidor 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 constituyen cantidades desconocidas para el gobernado (*a diferencia del consumo de agua potable, que si es necesario hacerlo del conocimiento al usuario*), y en consecuencia, tenemos que el recibo analizado por la Sala, no afecta de forma alguna el principio de certeza jurídica del gobernado.

### Punto jurídico a resolver.

29. Ahora bien, para determinar el punto jurídico que debe resolverse, primeramente es necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

- a) El acto impugnado en primera instancia es la resolución negativa ficta, configurada con motivo de la falta de respuesta al recurso de inconformidad interpuesto por la parte actora el 10 de enero de 2019, contra la factura \*\*\*\*\* de la cuenta \*\*\*\*\* , correspondiente al período del 15 de noviembre al 14 de diciembre de 2018.
- b) De conformidad con la jurisprudencia PC.XV.J/33 A (10ª.) emitida por el Pleno del Décimo Quinto Circuito, con registro digital 2017704, consultable en la página 2200, Libro 57, agosto de 2018, Tomo II, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, si bien el recibo o factura por derechos de agua, refleja la obligación de pago de las cuotas por consumo de agua que tiene el

carácter de fiscal, no constituye una resolución definitiva para la procedencia del juicio de nulidad, porque previamente debe acudirse al recurso de inconformidad que establece el artículo 62 de la Ley que Reglamenta, para impugnar el cobro del servicio de agua potable.

- c) Al contestar la demanda la autoridad, ofreció como prueba, la resolución emitida por el Subdirector Comercial de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, en la que se da respuesta al recurso de inconformidad, del que derivó la negativa ficta impugnada, en los siguientes términos:

*“DOCUMENTAL: Consistente en resolución en original emitida por el Subdirector Comercial de esta Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, bajo el número del oficio \*\*\*\*\* y su respectiva cédula de notificación a la Actora, con el que se da respuesta al Recurso de Inconformidad que promovió en fecha 10 de Enero de 2019, por lo que procede otorgarse 3 días a la Actora para que manifieste lo que a su derecho convenga, o bien se SOBRESEA el presente Juicio Contencioso o se cite para emitir sentencia.*

*La presente prueba se relaciona con el Acto Impugnado erróneamente como número 1 y en Hecho Segundo que dio motivo a la Demanda, con lo cual que ha cesado el acto reclamado y que no existe materia de litis.”*

- d) En su CONTESTACIÓN A LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD, la autoridad demandada señaló:

*“Basando esta autoridad su negativa en los razonamientos y fundamentos que se mencionan en la resolución emitida respecto al recurso de inconformidad presentado por la hoy actora.”*

**“ELIMINADO:**

Número de oficio, en un renglón.

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.”

**"ELIMINADO:**

Número de oficio, en un renglón. Número de folio, en un renglón. 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."

30. La parte actora presentó ampliación a su demanda, mientras que la autoridad demandada se abstuvo de dar contestación a dicha ampliación.

31. En el Considerando Sexto de la resolución recurrida, la Sala estableció que al solicitar la demandada 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, procedía el análisis oficioso de la competencia del Subdirector Comercial de la Comisión.

32. La conclusión a la que arribó fue que esta autoridad carece de facultades para resolver la referida inconformidad, y que si bien fundamentó su competencia, en la delegación de facultades que dice consta en oficio \*\*\*\*\* folio \*\*\*\*\*, de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, signado por el Director General de la Comisión, así como en el poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, otorgado a los integrantes de la Junta de Administración, ni el acuerdo delegatorio, ni la escritura pública fueron exhibidos en el juicio.

33. Por lo anterior, determinó que *"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..."*.

34. En consecuencia estableció, que respecto de los argumentos que la parte actora hizo valer en el recurso de inconformidad, la demandada omitió expresar los hechos y el derecho en que se apoyan, ya que al contestar la demanda, esta fue genérica, sin versar sobre los argumentos de inconformidad.

35. Asimismo, determinó que la configuración de la negativa ficta se constriñe al periodo determinado en la factura impugnada, que los motivos de inconformidad *“únicamente pueden ocuparse del consumo del importe del mes sobre el que versa la factura, pues en la presente instancia no pueden controvertirse cuestiones relativas a actos que adquirieron firmeza...”*.

36. Al respecto declaró fundado el motivo de inconformidad que hizo valer la parte actora, en el sentido de que en la factura no se consignan elementos a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Ingresos, para determinar la actualización mensual de las tarifas y cuotas, aplicadas para determinar en cantidad líquida el tributo, lo que estima, se traduce en ausencia de fundamentación y motivación, respecto a la actualización aplicada al consumo del mes, por lo que declaró *“...la nulidad prevista en el artículo 83, fracción II, de la Ley del Tribunal por omisión de las formalidades que legalmente debe revestir la factura...”*

37. En los puntos resolutivos del fallo que se revisa, declaró la nulidad tanto de la negativa ficta impugnada como de la factura, y condenó a la demandada a que emita una resolución en la que determine en cantidad líquida la obligación fiscal generada en el período facturado, fundando y motivando su resolución.

38. Conforme a lo que se ha reseñado, la autoridad argumenta en relación con la declaración de nulidad de los actos impugnados, que la Sala violó en su perjuicio el artículo 61 de la Ley de Agua Potable; debido a que en ese numeral no se estipula que las facturas deban contener las bases que se tomaron en consideración para actualizar la tarifa aplicada en la determinación del crédito fiscal.

#### **Punto jurídico a resolver.**

39. En ese tenor, el punto jurídico a resolver implica determinar si las facturas que emite la CESPMP deben fundarse o motivarse. Ahora bien, a fin arribar a una conclusión en relación a lo anterior, es necesario dar respuesta a la siguiente interrogante:

40. ¿La factura o recibo expedido por la Comisión Estatal de Servicios Públicos del Estado de Baja California, constituye un acto de molestia?

#### **Criterio.**

41. **Es parcialmente fundado el primer agravio** que planteó la autoridad en su recurso de revisión, toda vez que el recibo o factura de pago de derechos por el servicio de agua potable, al no tener el carácter de acto definitivo conforme a lo que establece la jurisprudencia PC.XV.J/33 A (10ª.) del Pleno del Décimo Quinto Circuito, con registro digital 2017704; por sí, no incide en la esfera jurídica del destinatario, ni restringe provisional ni precautoriamente derecho alguno de los contribuyentes, y por

ende no constituye un acto de molestia sujeto a los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional.

### **Justificación.**

42. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra las garantías de seguridad jurídica y legalidad, que a su vez entrañan la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos de molestia.

43. Respecto de dichas obligaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en jurisprudencia que, por fundamentación, debe entenderse la cita precisa de los ordenamientos legales aplicables a un caso concreto. Esto quiere decir, que todo acto emanado de una autoridad que implique un acto de molestia para un particular, debe prever los supuestos normativos que le den sustento.<sup>4</sup>

44. En relación al principio de motivación, la Corte ha señalado que ésta envuelve una obligación a cargo de la autoridad, consistente en precisar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tomó en consideración para emitir el acto de molestia y, además, su relación o nexo causal entre dichas razones o causas y los supuestos normativos citados.

---

<sup>4</sup>Véase la jurisprudencia emanada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 238212, página 143, de los Volúmenes 97-102, Tercera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

45. De conformidad con la jurisprudencia PC.XV.J/33 A (10<sup>a.</sup>), del Pleno del Décimo Quinto Circuito, con registro digital 2017704, consultable en la página 2200, Libro 57, Agosto de 2018, Tomo II, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, el recibo o factura de pago expedida por la Comisión Estatal de Servicios Públicos del Estado de Baja California, no constituye una resolución de carácter definitivo, para mayor claridad se reproduce el contenido de la referida tesis.

Registro digital: 2017704

Instancia: Plenos de Circuito

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: PC.XV. J/33 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 57, Agosto de 2018, Tomo II, página 2200

Tipo: Jurisprudencia

**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 impugnabile ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 22 de la Ley que lo rige, porque previamente debe acudir 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 impugnabile ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.**

PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO.

Contradicción de tesis 8/2018. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Quinto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 26 de junio de 2018. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Gerardo Manuel Villar Castillo, Fabricio Fabio Villegas Estudillo, Inosencio del Prado Morales y Abel A. Narvárez Solís. Disidente: Graciela M. Landa Durán. Formularon voto concurrente: Jorge Alberto Garza Chávez y Gerardo Manuel Villar Castillo. Ponente: Fabricio Fabio Villegas Estudillo. Secretaria: Cinthya Ivette Valenzuela Arenas.

46. En ese orden de ideas, al no constituir la factura o recibo un acto definitivo, porque previamente debe agotarse el recurso de inconformidad que establece el artículo 62 de la ley que Reglamenta, su sola emisión no incide en la esfera jurídica del contribuyente, pues la posible lesión a su derecho constituye un acto futuro e incierto, ya que habrá que esperar la resolución que recaiga al referido recurso, en la que se determinará si es

fundada la inconformidad, supuesto en el que no se lesionaría el interés jurídico del recurrente al emitirse una determinación acorde a su pretensión, o bien, si se confirma en sus términos la factura o recibo, caso en el cual el inconforme estará en aptitud de oponer su desacuerdo mediante el juicio de nulidad.

47. Sin que incida en lo antes resuelto, el hecho consistente en que de conformidad con el citado numeral, la consecuencia de no impugnar la aludida factura o recibo, es que ésta quede firme para todos sus efectos legales, en razón de que la no impugnación implica que el particular tácitamente se conforma con su contenido por estimar que no le causa lesión alguna. y, en este supuesto, si la autoridad debiera iniciar procedimiento administrativo de ejecución para el cobro coactivo de la obligación fiscal reflejada en la factura no impugnada, estaría obligada a notificar previamente al inicio del mismo, la determinación del crédito fiscal, debidamente fundada y motivada.

48. De lo anterior se concluye que contrario a lo determinado por la Sala, el recibo o factura de pago expedida por la Comisión Estatal de Servicios Públicos del Estado de Baja California, no es un acto de molestia, sino un documento informativo e instrumental.

49. Es aplicable al respecto, la jurisprudencia P./J. 40/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 5, Tomo IV, julio de 1996, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, con registro digital 200080, de rubro y texto siguientes.

**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, **a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos,** los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

50. Por tanto, la referida factura no está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación que establece el artículo 16 Constitucional, lo cual implica que la autoridad demandada no se encontraba obligada a dar a conocer mediante

la referida factura o recibo, los elementos regulados en el artículo 11 de la Ley de Ingresos, para determinar la actualización mensual de tarifas y cuotas aplicados para determinar en cantidad líquida el tributo, pues como lo hace valer la recurrente, solo le son exigibles los requisitos que se establecen en el artículo 61 de la Ley de Agua Potable, el cual prevé:

*ARTÍCULO 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.*

51. Requisitos que reúne la factura \*\*\*\*\* , materia del recurso de inconformidad del que deriva la negativa ficta impugnada.

52. En ese orden de ideas, al reunir la factura los requisitos que la Ley establece, se encuentra apegada a derecho la resolución negativa ficta configurada respecto de la inconformidad que en contra de aquella promovió la parte actora, en razón de que como lo determinó la Sala en los considerandos Primero al Séptimo del fallo que se revisa, los diversos motivos de disenso que hizo valer, tanto en dicho recurso, como en su demanda, son infundados, determinación que al no haberse impugnado por las partes quedó firme.

"ELIMINADO:  
Número de  
factura, en un  
renglón.  
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  
concernen 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,  
proporcionalida  
d, información y  
responsabilidad  
en  
el  
tratamiento de  
los datos  
personales."

**"ELIMINADO:**

Número de factura, en un renglón.

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

concernen 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."

53. En consecuencia, al resultar fundado el agravio que hace valer la recurrente, con fundamento en el artículo 94 de la ley del Tribunal, procede modificar la sentencia que se revisa, a fin de dejar insubsistentes la declaración de nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, así como de la factura \*\*\*\*\* , contenida en el Considerando Octavo, la condena decretada en el considerando noveno, y los puntos resolutivos segundo, tercero y cuarto, y en su lugar, declarar la validez de la referida resolución y factura.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por el artículo 94, de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Es parcialmente fundado el agravio planteado por la autoridad, por lo que se modifica la sentencia definitiva dictada el 18 de marzo de 2020, en el juicio 536/2019, en los términos indicados en el presente fallo, para quedar como sigue:

*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 validez de la resolución negativa ficta recaída al recurso de inconformidad interpuesto por la parte actora el diez de enero de dos mil diecinueve, ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.*

**Notifíquese.**

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por mayoría de votos de los

Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada, y voto en contra razonado del Magistrado Alberto Loaiza Martínez, quien realizó el proyecto conforme al formato y criterio de la mayoría, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

**Carlos Rodolfo Montero Vázquez**  
**Magistrado Presidente**

**Guillermo Moreno Sada**  
**Magistrado de Pleno**

**Alberto Loaiza Martínez**  
**Magistrado de Pleno**

**Claudia Carolina Gómez Torres**  
**Secretaria General de Acuerdos**

VERSIÓN PÚBLICA

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 536/2019, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veintidós fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los 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, 55 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los veintiún días del mes de enero de dos mil veintidós. -----



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.

VERSIÓN PÚBLICA