



**RECURSO DE REVISIÓN  
EXPEDIENTE 104/2017  
S.A.**

**\*\*\*\*\*1**

**VS.**

**DIRECTOR GENERAL DE LA  
COMISIÓN ESTATAL DE  
SERVICIOS PÚBLICOS DE  
TIJUANA.**

**MAGISTRADO PONENTE:  
CARLOS RODOLFO MONTERO  
VAZQUEZ.**

Mexicali, Baja California, a diecinueve de agosto de dos mil veintidós.

Vistos los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión promovido por la parte demandada contra la sentencia definitiva dictada el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, por la entonces Sala Auxiliar, actualmente Juzgado Cuarto de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y,...

**R E S U L T A N D O**

**I.** Por escrito presentado el once de junio de dos mil dieciocho la autoridad demandada interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes referida.

**II.** Mediante acuerdo de admisión dictado el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve el Magistrado Presidente ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

**III.** Que la sentencia recurrida en sus puntos resolutivos estableció:

**"PRIMERO.** Se declara la nulidad de la negativa recaída al escrito de inconformidad presentado por la parte actora ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, el treinta de agosto de dos mil diecisiete, con folio \*\*\*\*\*2.

**SEGUNDO.** Se condena al Director de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana a que emita una resolución en la que, siguiendo los lineamientos de este fallo, resuelva que es incorrecta



la cantidad consignada en la factura \*\*\*\*\*3, materia del presente juicio y, en su lugar deberá determinar en cantidad líquida únicamente la obligación fiscal generada en el periodo facturado, sobre la base del mínimo legal, sin considerar las cantidades que por concepto de saldo vencido periodos anteriores, saldo vencido conv. agua (12-12/12), recargos acumulados, donación cruz roja/bomberos y otros servicios se establecieron en la factura de mérito.

**IV.** Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, en proveído de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, se citó a las partes para oír resolución, por lo que se procede a dictar la correspondiente de acuerdo a los siguientes...

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. Competencia.** Este Pleno es competente para conocer el recurso de revisión, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado [vigente al momento en que se inició el juicio que nos ocupa], de conformidad con lo dispuesto en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.

**SEGUNDO. Glosario.** A fin de facilitar la lectura de esta resolución, se usaran las siguientes definiciones estipulativas:

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
Pleno	Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Sala Auxiliar	Sala Auxiliar del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.
Ley de las Comisiones	Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California.
Comisión	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, Baja California.

**TERCERO. Antecedentes.** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:

- I. El acto impugnado en el juicio de nulidad consistió en la resolución negativa ficta, configurada a partir del recurso de inconformidad que el actor promovió ante la Comisión Estatal de Servicios

Públicos de Tijuana, el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

- II. La Sala Auxiliar declaró la nulidad de la negativa ficta, así como de la obligación fiscal reflejada en la factura recurrida en sede administrativa, con fundamento en el artículo 83 fracción IV de la Ley del Tribunal; bajo el argumento de que la autoridad no expresó los hechos y el derecho en que se apoya su negativa.
- III. Por tal motivo, condenó al Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, en términos del resolutivo segundo anteriormente transcrito.
- IV. Inconforme con esa determinación la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana interpuso el recurso de revisión que se analiza.

**CUARTO. Agravios.** Se tienen por reproducidos en el presente capítulo los conceptos de agravio hechos valer por la parte recurrente, atendiendo al principio de economía procesal; lo anterior, toda vez que la Ley del Tribunal no establece como obligación que el juzgador transcriba el recurso de revisión interpuesto; sin demérito de que, este Pleno, a fin de satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia, realice el examen de los argumentos de agravio planteados, una vez precisados los puntos sujetos a debate.

Apoya lo anterior la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, con número de registro 164618, de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN"**.

En su primer agravio la autoridad argumentó que la sentencia dictada por la Sala es contraria a Derecho en virtud de que -a diferencia de lo que en ella se sostuvo- no se configuró la resolución negativa ficta impugnada por el demandante.

Motivo por el cual, estima, debe modificarse la sentencia que se revisa y declarar improcedente las prestaciones reclamadas por la parte actora.

Para sustentar esa aseveración, razonó que en el artículo 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable no se prevé la figura de la negativa ficta ni tampoco se establece que pasados los 30 días que tiene la autoridad para resolver la inconformidad debe asumirse la denegación tácita de lo pedido. Por tanto, desde su perspectiva –y a diferencia de lo que sostuvo la Sala– el plazo para que se configure la negativa ficta no son esos 30 días.

Para la autoridad, el recurso de inconformidad que presentó el usuario ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos puede dar lugar a una resolución negativa ficta, pero esto sólo va a ocurrir si pasados 60 días naturales el usuario no es notificado de la respuesta a la instancia que promovió; esto, a su juicio, a partir de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley del Tribunal.

Así, para la recurrente, la Sala desacertadamente tuvo por actualizada la resolución negativa ficta una vez transcurrido el plazo de 30 días que tenía la autoridad para resolver el recurso de inconformidad. Por lo cual, desde su perspectiva, al no haberse configurado tal resolución ficta por no haber transcurrido los sesenta días naturales que exige la Ley, lo conducente es que se declare improcedente la pretensión de la parte actora.

Por otra parte, argumenta que se interpreta en forma incorrecta la fracción I, del artículo 277, y el 278 del código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, al omitir aplicar la salvedad de la carga probatoria que estos prevén cuando se trata de hechos negativos que envuelven una afirmación; que el actor estaba obligado a probar que no consumió agua.

**En el segundo agravio manifiesta la** inconforme que no se valoró la factura \*\*\*\*\*3, a la que asiste eficacia probatoria en términos del artículo 405 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria, que de haberlo hecho cambiaría el sentido de la sentencia y se negaría la nulidad del acto impugnado, pues afirma, destruye la presunción que existe (sin precisar cuál), y se demostró la existencia de consumos de agua; que dicha documental no se valoró toda vez que el actor anexó copia.

**En el Tercer motivo de disenso,** sostiene que el resolutor de origen estaba obligado a recabar dicha factura,



por ser una prueba indispensable para resolver, por lo que afirma, debe reponerse el juicio (sic).

**Como cuarto agravio sostiene** que el acto administrativo impugnado goza de la presunción de legalidad, por lo que mientras esta no se desvirtúa con pruebas, debe sostenerse, que se omitió hacer pronunciamiento al respecto.

Reitera que la parte actora está obligada a probar el hecho negativo consistente en que no consumió agua.

Al respecto manifiesta que existen aparatos medidores que verifican los consumos de agua, así como una toma de lectura que cada mes indica los consumos en metros cúbicos, además de un recurso de inconformidad, que permite al usuario interponerlo cuando no esté de acuerdo con el consumo registrado en la factura o con el importe del mismo, expresar argumentos y aportar pruebas.

Por lo que estima que si la parte actora no consumió agua, este es un hecho que clasificado como definido porque tiene circunstancias de tiempo y lugar, ya que existe un aparato *que establece este hecho y es un hecho definido y demostrable por tanto es obligación demostrar que no se consumió agua.*

Continúa manifestando que con el medidor de agua se puede demostrar la existencia de consumos de agua, porque este es un hecho demostrable y positivo, en consecuencia es definido; que aún cuando un hecho se exprese en forma negativa, a este le aplica la excepción mencionada en la fracción I, del artículo 278, del Código de Procedimientos Civiles del Estado, por lo que el actor se encuentra obligado a probarlo pues de lo contrario no destruiría la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Así, en principio el punto jurídico a resolver puede ponerse en perspectiva a partir de la siguiente interrogante:

¿Se debe entender configurada una resolución negativa ficta una vez transcurrido el plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso de inconformidad previsto en el artículo 62 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado, o bien, se debe estar al termino de 60 días naturales previsto en el numeral 45 de la Ley del Tribunal?

**QUINTO. Estudio. El primer agravio que hizo valer la autoridad es parcialmente fundado, pero insuficiente para decretar el sobreseimiento del juicio, en virtud de lo siguiente:**

Una resolución negativa ficta constituye una presunción legal, en virtud de la cual se asume que una autoridad ha negado aquello que le fue solicitado si transcurrido el plazo con que cuenta para atender esa solicitud, no generó y notificó la respuesta respectiva.

De manera que -como presunción legal- evidentemente la negativa ficta debe estar prevista en una ley para que eventualmente se configure y, así, su impugnación pueda dar lugar al juicio de nulidad ante este Tribunal.

Ahora bien, no es una condición necesaria que tal figura esté prevista en la ley que regula el acto administrativo en lo particular, puesto que puede darse el caso que se contemple en una ley marco o subsidiaria aplicable a todo acto emanado de la Administración Pública. Lo importante es pues que la negativa ficta se encuentre prevista en un precepto legal para que el silencio de la autoridad pueda generar una presunción de que se ha negado lo que fue pedido.

En el caso de esta entidad federativa, aunque hay leyes sobre temas particulares que contemplan la figura de la negativa ficta [siendo las menos], la mayoría de los casos se regula en función de lo previsto en el artículo 45 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado<sup>1</sup>; numeral que a la letra dispone lo siguiente:

*"Artículo 45. La demanda deberá...*

*...*

*...*

*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."*

Pues bien del sentido literal o gramatical del artículo 45 antes reproducido que toma en consideración sobre todo la sintaxis de su primer enunciado ("*En los casos de negativa ficta...*"), es posible obtener dos conclusiones: a) Si en la ley se contempla la negativa ficta, habrá de estarse al término previsto en esa ley para su configuración; b) En caso de que

<sup>1</sup> Del mismo modo se regula en el numeral 45 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, que vino a abrogar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

no se prevea esa figura, entonces el silencio de la autoridad a la petición, instancia o solicitud del particular va entenderse como una denegación tácita cuando transcurran 60 días naturales.

Como se dijo, la interpretación anterior parte del diseño legal del párrafo aludido, particularmente del enunciado inicial. Así se interpreta que cuando en ese párrafo el legislador estableció: *"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..."*, su intención no era regular la figura, sino establecer el momento y las condiciones en que esa clase de resoluciones puede impugnarse, puesto que una lectura literal de ese enunciado sugiere que el legislador estaba haciendo referencia a una resolución negativa ficta ya configurada.

En otras palabras, el legislador -en el referido artículo- parte de que esa resolución ficta ya se configuró conforme a la Ley de la materia. De manera que en realidad lo único que viene a regular la primera parte de ese párrafo es el momento o plazo en que el particular puede interponer la demanda en su contra, así como una condición para que el propio particular esté en aptitud de hacerlo; esto es, que haya transcurrido el término que tenía la autoridad para dictar la resolución.

Por lo tanto, la interpretación que se debe dar a los dos enunciados del cuarto párrafo del artículo 45 multicitado, es de la siguiente manera:

*"En los casos de negativa ficta **configurada**, 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 para la **configuración de la negativa ficta**, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales."*

Corroborando lo anterior, la jurisprudencia 164/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice lo siguiente:

**NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

*Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en*

alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, deben prevalecer en el caso los principios y los efectos que diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública; 2) La inactividad de la Administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.

Contradicción de tesis 169/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 18 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Tesis de jurisprudencia 164/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil seis.

De la jurisprudencia anterior, se desprende claramente que, entre otros requisitos, para la procedencia del juicio de nulidad, en casos de negativa ficta, es necesario "SU CONFIGURACION" o materialización, ya que no basta que el particular formule una petición y la autoridad sea omisa en dar una respuesta en el plazo legal, sino que es necesario que la ley de la materia establezca el momento en que la negativa ficta quedará configurada, o en su defecto, deberán transcurrir los sesenta días naturales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley del Tribunal.

Lo trascendente de esta forma de interpretar el artículo en comento es que, en el caso concreto, se tendría que el plazo para que se configure una negativa ficta derivada de un recurso de inconformidad sería de 60 días naturales, toda vez que al no estar regulada en la Ley de la materia esta figura, se tendría que aplicar de manera supletoria lo previsto en el segundo enunciado del cuarto párrafo del artículo 45 de la Ley del Tribunal; apartado que a la letra dispone lo siguiente: "...A falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales..."

En efecto, si se parte de la base que en la referida ley no se contempla la negativa ficta, y por ende -evidentemente- tampoco se precisa un término para su configuración, entonces se debe acudir al artículo 45 de la Ley del Tribunal, en el fragmento antes citado.

En este tenor, el término con que cuenta la autoridad para resolver el recurso de inconformidad (30 días



naturales), no es el tiempo que tendría que transcurrir para entender configurada la negativa ficta; es decir, si un particular se inconforma en contra de una factura por consumo de agua potable, pasado el plazo con que cuenta la autoridad para resolver, no podrá entender que se le dio una respuesta negativa a su instancia; en todo caso tendría que esperar que transcurra el término de 60 días naturales conforme al artículo 45 de la Ley del Tribunal.

Ahora bien, en la especie, al haber presentado la parte actora la inconformidad ante la autoridad demandada el treinta de agosto de dos mil diecisiete, de esta fecha al seis de noviembre de ese mismo año, día en que presentó su demanda de nulidad ante la Sala de conocimiento, ya habían transcurrido 67 días naturales, por ende, se cumplió con el plazo que establece el cuarto párrafo del artículo 45 de la Ley del Tribunal, consecuentemente adverso a lo que sostiene la inconforme, en el caso concreto sí se configuró resolución negativa ficta.

**SEXTO. El segundo agravio es infundado,** pues contrario a lo que alega la inconforme, en el considerando Cuarto de la sentencia que se revisa, sí se valoró la factura materia de la inconformidad, al establecer:

*"No pasa inadvertido que la autoridad demandada exhibe anexo a su escrito de contestación de demanda el reporte de estado de cuenta relativo a la cuenta de mérito y que **la parte actora ofreció copia fotostática del recibo o factura recurrido, sin embargo, dichas documentales, aun valoradas en conjunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 322, fracción II, 323, 368, 400 y 411 del Código Civil adjetivo, aplicado supletoriamente, resultan insuficientes para demostrar la legalidad de su negativa en la medida que, conforme a los criterios antes invocados, la autoridad no esbozó en su escrito un argumento lógico-jurídico tendiente a establecer con mediana claridad cómo los consumos desglosados en el estado de cuenta o los conceptos precisados en la propia factura desembocaron en la cantidad que dicho documento consigna, mucho menos los fundamentos legales que soporten su decisión.***

*No podría alegarse en contrario que dichas documentales desvirtúan la confesión ficta derivada de la falta de contestación a la demanda, puesto que la razón que motiva la nulidad que se anticipa deriva del hecho de que la autoridad no expresa en su contestación las razones ni los fundamentos que sustentan su negativa a revocar o modificar la factura combatida en sede administrativa y no sólo porque no se hubieren cumplido las cargas probatorias, considerar lo contrario implicaría que esta Sala deba establecer en la sentencia no sólo el derecho aplicable al caso sino las situaciones de hecho por las cuales se fincó la obligación fiscal calculada en la factura combatida, trasgrediendo la*



discrecionalidad e que gozan las autoridades administrativas para juzgar sus propias situaciones jurídicas.”

Cabe aclarar que la parte actora exhibió en original la factura \*\*\*\*\*3, a la que si bien asiste valor probatorio para demostrar que se hizo del conocimiento de la parte actora que existe una obligación fiscal a su cargo, de conformidad con el artículo 61 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, la autoridad demandada no se encuentra obligada a indicar en esta los motivos ni los fundamentos que sustentan los diversos conceptos que integran el adeudo, por ejemplo, en la especie no se precisa a qué periodos corresponden los adeudos anteriores ni los recargos acumulados, y cómo es que estos se cuantificaron.

Lo cual obedece al hecho consistente en que de conformidad con la jurisprudencia PC.XV. J/33 A (10a.), del Pleno del Decimoquinto Circuito, al no ser esta factura un acto definitivo impugnabile por si mismo mediante juicio de nulidad, por sí sola no incide en la esfera jurídica de la parte actora, pues para tal efecto, de conformidad con la normatividad aplicable, es necesario que se interponga en sede administrativa el recurso de inconformidad, y será la resolución que recaiga al mismo, ya sea expresa o ficta, la que resulte impugnabile ante este órgano jurisdiccional.

De tal manera que tratándose de una respuesta expresa en esta deben indicarse los fundamentos y motivos de la obligación fiscal reflejada en la factura, y en el caso de la negativa ficta, será en su caso, en la contestación a la demanda en donde deben expresarse, y exhibir las pruebas para acreditar su legalidad.

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 impugnante 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 impugnante 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. Narváez 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.*

Por tanto, es intrascendente en la presente controversia, el que no se haya citado el artículo 405 del Código de Procedimientos Civiles del Estado -el cual establece que los instrumentos públicos no se perjudicarán en cuanto a su validez por las excepciones que se aleguen para destruir la acción que ellos se funden- ni se haya determinado que la factura en cuestión constituya un documento público, pues ello



en nada modifica el hecho de que la autoridad no expresó en su contestación a la demanda los hechos y los fundamentos de derecho en los que sustenta la negativa ficta.

Lo que trae como consecuencia que, como lo determinó la Sala, se actualice la causal de nulidad prevista en la fracción IV, del artículo 83, de la Ley del Tribunal, al haberse aplicado indebidamente los artículos 1, 2, 21, de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, 1, 2, 16, 54, 58, 60, 61, 62 y 69, de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, 11, Sección III, Inciso a), número 1, Subincisos del a) al I, número 2 del subinciso a) al d), Sección IV, inciso a), número 1, Subincisos del a) al I, número 2 del Subinciso a) al d), de la Ley de Ingresos para el Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2017. Preceptos que se citan al reverso de la factura.

De igual forma, **resulta infundado el agravio tercero** toda vez que, como se razono en párrafos que anteceden, la parte actora anexó a su escrito de demanda original de dicha factura, misma que ofreció como prueba.

Sin perjuicio de lo anterior cabe precisar, que como se establece en la jurisprudencia 2ª./J.29/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad para mejor proveer que establece el artículo 74 de la Ley del Tribunal, no entraña una obligación, sino una potestad de la que el Magistrado puede hacer uso libremente, sin llegar al extremo de suplir a las partes el ofrecimiento de pruebas, pues ello contravendría los principios de equilibrio procesal e igualdad de las partes.

La referida Jurisprudencia 2ª./J.29/2010, es consultable en el Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1035, registro digital 164989, de rubro *MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTAN OBLIGADOS A ALLEGARSE PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LAS PARTES NI A ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS DEFICIENTEMENTE APORTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON LAS QUE EVENTUALMENTE AQUÉL PUDIERA ACREDITAR LA ACCIÓN O EXCEPCIÓN DEDUCIDAS.*

**El cuarto agravio que hace valer la inconforme es infundado**, ya que si bien es cierto que conforme a lo



dispuesto en el artículo 107 del Código Fiscal del Estado de Baja California, a los actos administrativos les asiste una presunción de legalidad, también es verdad que el referido precepto establece una excepción a dicha presunción, al prever que cuando el afectado niegue lisa y llanamente dichos actos o resoluciones, la autoridad deberá probar los hechos que los motiven. Para mayor claridad, se transcribe el numeral en comento.

*ARTÍCULO 107.- Los actos y resoluciones de la Autoridades Fiscales se presumirán legales, sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otros hechos.*

En el caso concreto se actualiza la citada excepción, en razón de que la parte actora negó, tanto en el recurso de inconformidad como en su demanda, haber consumido agua potable que haya generado el adeudo indicado en la factura, motivo por el cual la carga de la prueba recae en la autoridad, sin que haya demostrado en autos los hechos que justifiquen que la actora consumió agua y que este consumo generó el adeudo que refiere las factura recurrida.

En el escrito de interposición de la inconformidad manifestó: *"...toda vez que bajo protesta de decir verdad, en términos de lo dispuesto en el artículo 107 del Código Fiscal del Estado de Baja california, niego lisa y llanamente haber hecho consumo de agua potable que haya generado el supuesto adeudo antes descrito."*

Asimismo, en su demanda manifiesta *"...pues como se dejó patente en la inconformidad, me están cobrando una cantidad de metros cúbicos que bajo protesta de decir verdad, negué y niego lisa y llanamente haber consumido agua potable que haya generado la obligación fiscal determinada en el monto que contiene el recibo inconformado."*

Sin que tal negativa envuelva la afirmación expresa de un hecho, ni sea un elemento constitutivo de su pretensión, por lo que no se actualizan los supuestos que regula el numeral 278 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

De ahí lo infundado de la afirmación de la inconforme en el sentido de que la actora se encontraba obligada a probar el hecho negativo consistente en que no consumió agua, pues si bien existen aparatos medidores que registran los consumos de agua, la toma de lectura oficial de

dichos registros se realiza por personal autorizado de la demandada, de tal manera que las constancias relativas a las lecturas oficiales de los medidores de consumo de agua, se encuentran en los archivos de la autoridad demandada, quien estuvo en aptitud de aportarlos como prueba a fin de acreditar que sí existieron los consumos que justifiquen la obligación fiscal reflejada en la factura recurrida.

Al no haberlo hecho así, no demostró la validez de la negativa ficta impugnada, por ende, no justificó la de la legalidad obligación fiscal reflejada en la factura recurrida; cabe precisar que no se acreditó en autos que las aludidas constancias de toma de lectura, se hayan entregado a la actora.

Los artículos 277 y 278 del Código en cita, establecen:

*ARTÍCULO 277.- El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.*

*ARTÍCULO 278.- El que niega sólo será obligado a probar:*

*I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;*

*II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga en su favor el colitigante;*

*III.- Cuando se desconozca la capacidad;*

*IV.- Cuando la negativa fuere elemento constitutivo de la acción.*

Es aplicable en la presente controversia, por las razones que la integran, la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe.

*Registro digital: 170712*

*Instancia: Segunda Sala*

*Novena Época*

*Materia(s): Administrativa*

*Tesis: 2a./J. 209/2007*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

*Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 203*

*Tipo: Jurisprudencia*

*JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN. Si bien es cierto que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación contiene el principio de presunción de legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales, también lo es que el propio precepto establece la excepción*

consistente en que la autoridad debe probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente. De ahí que el artículo 209 bis, fracción II, del indicado Código, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) disponga que, cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto administrativo impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, lo que genera la obligación a cargo de la autoridad correspondiente de exhibir al contestar la demanda, constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. Lo anterior, porque al establecerse tal obligación para la autoridad administrativa, el legislador previó la existencia de un derecho a favor del contribuyente, a fin de que durante el procedimiento contencioso administrativo se respete su garantía de audiencia y, por ende, los principios de certidumbre y de seguridad jurídica de los que debe gozar, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, evitando así que quede sin defensa ante la imposibilidad legal de combatir actos autoritarios de molestia de los que argumenta no tener conocimiento, máxime que según lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los artículos 207 y 210 del mismo ordenamiento fiscal, el Magistrado instructor, al acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad, debe otorgar a la actora el plazo de 20 días para ampliarla, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que desconoce o que la demandada introduce en su contestación.

*Contradicción de tesis 188/2007-SS. Suscitada entre el Primero y Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 10 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.*

*Tesis de jurisprudencia 209/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de noviembre de dos mil siete.*

Ahora bien, al contestar la demanda ofreció la documental, consistente en estado de cuenta 1850502, certificado por el Director General de la Comisión, a fin de acreditar los adeudos de meses atrasados, el consumo en metros cúbicos, la verificación de lectura del aparato medidor, cargos, abonos, y el total de adeudo, información que afirma la autoridad se ve reflejada en la factura impugnada.

Al respecto, la Sala determinó que dicho documento, aún valorado en conjunto con la factura recurrida, en términos de los numerales 322, fracción II, 323, 368, 400, 405 y 411, del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria, resultan insuficientes para demostrar la

legalidad de la negativa, al no precisarse en la contestación a la demanda "...cómo los consumos desglosados en el estado de cuenta o los conceptos precisados en la propia factura desembocaron en la cantidad que dicho documento consigna, mucho menos los fundamentos legales que soporten su decisión."

Determinación que se encuentra apegada a derecho, en razón de que los datos que contiene el referido documento, son incongruentes a los indicados en la factura recurrida, por lo que hace al saldo vencido períodos anteriores, pues en el estado de cuenta se señala en el período del 13/07/2017-15/08/2017 como concepto "carga" el importe de \$683.19 (SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS 19/100), y como "saldo", la cantidad de \$6,922.84 (SEIS MIL NOVECIENTOS VEINTIDÓS PESOS, CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS), a diferencia del importe contenido en la factura expedida el 15/08/2017, por concepto de "saldo vencido períodos anteriores" que asciende a \$6,239.65 (SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS).

Motivo por el cual, no demostró la legalidad de la resolución negativa ficta impugnada, al no haber probado que los importes contenidos en la citada factura se encontraran apegados a derecho.

Consecuentemente, como lo resolvió la entonces Sala Auxiliar, se actualiza la causal de nulidad prevista en la fracción IV, del artículo 83, de la Ley del Tribunal, en razón de que al no demostrar la legalidad de su actuación, la autoridad aplicó indebidamente a la parte actora los numerales 2 y 21 de la Ley de las Comisiones.

Es ilustrativa en relación con el tema tratado, en lo conducente la tesis que a continuación se transcribe.

Registro digital: 175350

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: IV.1o.A.32 A

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXIII, Abril de 2006, página 987

Tipo: Aislada

**CRÉDITO FISCAL. CUANDO EL ACTOR NIEGA LISA Y LLANAMENTE SU ORIGEN Y NOTIFICACIÓN CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DEMANDADA LA CARGA DE LA PRUEBA.**

Conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales; empero, éstas deberán probar los hechos que motiven los



actos o resoluciones si el afectado los niega lisa y llanamente, excepto cuando la negativa implique la afirmación de un hecho diverso. De lo anterior, se deduce que la presunción de legalidad a que alude dicho numeral subsiste en principio, por disponerlo así en forma categórica el propio precepto, pero ante la negativa lisa y llana del actor respecto al conocimiento del origen del crédito y su respectiva notificación, la autoridad demandada debe demostrar con toda claridad y precisión su motivo o causa generadora, así como la forma y términos en que se llevó a cabo la notificación respectiva.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 167/2005. Administradora Local Jurídica de Monterrey, Nuevo León. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretaria: Juana María Espinosa Buentello.

En las relatadas condiciones, al resultar infundados los argumentos de agravio hechos valer, procede confirmar la sentencia dictada por la entonces Sala Auxiliar, actualmente Juzgado Cuarto de este Tribunal, el veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho en el juicio citado al rubro.

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

### **RESUELVE:**

**ÚNICO.-**Se confirma la sentencia dictada el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho por la entonces Sala Auxiliar, actualmente Juzgado Cuarto de este Tribunal, materia de la presente revisión.

### **NOTIFÍQUESE.**

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada; siendo ponente el primero en mención, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

CRMV/MLLM

1

**“ELIMINADO:** Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 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 folio, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 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.”

3

**“ELIMINADO:** Número de factura, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 2, 4 y 10. 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.”

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 104/2017 SA, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecisiete 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 veinticinco días del mes de noviembre de dos mil veinticuatro.-----



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.