



PODER JUDICIAL  
ESTADO DE AGUASCALIENTES

SALA ADMINISTRATIVA

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**NÚMERO: 0057/2019**

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

**AUTORIDAD DEMANDADA: VEOLIA AGUA**  
**AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V.**

**TERCERA INTERESADA: COMISIÓN**  
**CIUDADANA DE AGUA POTABLE Y**  
**ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE**  
**AGUASCALIENTES**

Aguascalientes, Aguascalientes, a nueve de agosto de dos mil diecinueve.

**V I S T O S**, para resolver, los autos del juicio de nulidad número **0057/2019** y

### **RESULTANDO**

I. Mediante escrito presentado el *dieciséis de enero de dos mil diecinueve* en la Oficina de Partes del Poder Judicial del Estado, remitido a esta Sala al día hábil siguiente, \*\*\* demandó de la concesionaria VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V., la nulidad del acto administrativo que precisó en los siguientes términos.

***“...ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS***

*La ilegalidad del acto administrativo consistió en el pago de los recibos que más adelante se describen; emitidos por la persona moral denominada Veolia Agua Aguascalientes México, S.A. de C.V., quien funge como concesionaria (y por ende autoridad) del servicio público de agua potable dentro del Municipio de Aguascalientes, pagados el día 19 de diciembre de 2018. Por los recibos que más adelante se describen se pago la cantidad total de: \$19,133.00, cantidad que, en caso de lograr la nulidad solicito se ordene a la autoridad sea devuelta a la actora.”*

Así mismo la parte actora oferto las pruebas que consideró necesarias a fin de acreditar la acción de nulidad de los

actos administrativos que describe.

II. Con fecha *veintinueve de enero de dos mil diecinueve*, fue admitida a trámite la demanda interpuesta, se recibieron las pruebas ofrecidas y se ordenó emplazar a la concesionaria demandada y a la tercera interesada Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes [CCAPAMA].

III. Según preceído de fecha *veintisiete de marzo de dos mil diecinueve*, se tuvo a la Concesionaria demandada VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V. y a la tercera llamada a juicio Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes [CCAPAMA] contestando la demanda y ofertando pruebas según los términos asentados en dicho auto, por último se ordenó correr traslado a la parte actora a fin de que presentara la respectiva ampliación de demanda.

IV. Previa ampliación y su contestación por auto de fecha *veinte de junio de dos mil diecinueve* se señaló fecha para la audiencia de juicio.

V. La audiencia de juicio fue celebrada con fecha *cinco de julio de dos mil diecinueve*, en la que fueron desahogadas las pruebas admitidas a las partes del presente juicio, luego se abrió y agotó el periodo de alegatos y por último fue citado el asunto para sentencia definitiva, misma que hoy se dicta bajo los siguientes:

#### **CONSIDERANDOS:**

##### **PRIMERO. COMPETENCIA DE LA SALA ADMINISTRATIVA.**

Esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, es competente para conocer y resolver



del presente juicio, conforme a los artículos 51, segundo párrafo, y 52, último párrafo, de la Constitución Local; 33 A, y 33 F, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; 1, primer párrafo, y 2, fracción I, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, toda vez que se impugnan resoluciones administrativas emitidas por la concesionaria de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado o saneamiento y su reuso en el Municipio de Aguascalientes, actuando como autoridad.

### SEGUNDO. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.

La existencia de los actos administrativos impugnados, se acredita con los recibos números 103880344, 103874929, 103876009, 103878137, 103875396, 103877776, 103875142, 103875789 y 103880506 emitidos por la concesionaria VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V. el día veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, según constan a fojas diecisiete a la veinticinco de los autos.

Resoluciones que una vez sumadas reclaman a la parte actora el pago total de la cantidad de \$19,133.00 (DIECINUEVE MIL CIENTO TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.).

De los multicitados recibos se desprende que no cuentan con "MESES DE ADEUDO" ya que se asienta dos ceros en dicho concepto (00), así como un "PERIODO DE CONSUMO" del treinta y uno de octubre al veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho (31/Oct/2018 AL 28/Oct/2018), por el servicio de agua potable suministrado en los inmuebles que se describen a continuación:

En cuanto los inmuebles de donde se desprenden

los recibos números **1033880344**, **103874929**, **103876009**, **103878137** y **103875396** se encuentran ubicados en la calle \*\*\* en los números \*\*\*, respectivamente.

Por lo que ve al inmueble de donde se deduce el recibo número **103877776** éste se encuentra ubicado en la calle \*\*\*.

Y los inmuebles de donde devienen los recibos números **103875142** y **103875789**, se encuentran ubicados en la calle \*\*\*.

Por último el inmueble respecto al recibo número **103880506** se encuentra ubicado en la calle \*\*\*.

Todos de la Colonia \*\*\*, en ésta ciudad de Aguascalientes.

Teniendo como números de cuenta \*\*\*, respectivamente.

Probanzas que al provenir de las partes y sin que exista objeción alguna, merecen valor probatorio pleno, de conformidad con lo previsto en los artículos 335, 341 y 352 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, según su numeral 47.

### **TERCERO. ESTUDIO DE LAS CAUSAES DE IMPROCEDENCIA.**

Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se estudian las causales de improcedencia invocadas por la concesionaria demandada, al respecto afirma que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 26, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, toda vez que esta Sala Administrativa es incompetente para conocer del presente asunto, esto dice, en esencia, por las siguientes



razones:

a). *Porque la emisión del recibo de pago impugnado no lo realiza en funciones de autoridad, y;*

b). *Porque la naturaleza de la controversia no es administrativa ni fiscal, sino mercantil.*

Refiere que el recibo de pago no lo emite en funciones de autoridad, porque si bien es prestador del servicio público de agua potable en virtud de la concesión que le fue otorgada por el Municipio de Aguascalientes, lo cierto es que la relación jurídica que tiene con el usuario deriva de una relación contractual —contrato de suministro, por lo que su relación es de coordinación y no de supra a subordinación, razón por la que no se encuentra actuando en funciones de autoridad.

Bajo esa premisa, refiere que el requerimiento de pago no es un acto de autoridad, dado que no proviene de una relación de supra a subordinación, ni se emite de manera unilateral por parte de la concesionaria, sino que tiene como base el incumplimiento a la obligación de pago derivada del contrato de suministro que celebró con el usuario, e, una relación de coordinación, como sustento a su afirmación, invoca la tesis de jurisprudencia número P./J. 92/2001, de la novena época, de número: 189353, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro:

*“AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.”*

El argumento es **infundado**, porque contrario a lo

que sostiene la concesionaria, el cobro que realiza a los usuarios por la prestación del servicio de agua potable, sí es un acto de autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo.

Se afirma lo anterior, porque de una interpretación literal y sistemática de los artículos 1, 3 y 16 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes; y 33 A, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, que a la letra disponen:

*“**ARTÍCULO 1º.-** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de las Administraciones Públicas centralizadas y descentralizadas del Estado de Aguascalientes, de los Municipios que lo integran, y de **otras personas**, cuando estas actúen como autoridades.*

***Se reputarán como otras personas, a los prestadores de servicios públicos municipales considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados.***

*El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de: responsabilidades de los servidores públicos, expropiación, electoral, justicias agrarias y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.*

...  
***ARTÍCULO 3º.-** Para los efectos de esta ley, se entenderá por **acto administrativo**, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y generalmente ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, de las de sus Municipios y de **otras personas**, en el ejercicio de las facultades que les son conferidas por los ordenamientos jurídicos en el carácter de potestad pública, teniendo por objeto crear, reconocer, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones con la finalidad de satisfacer el interés general.*

...  
***ARTÍCULO 16.-** Para efectos de esta ley **deberá entenderse por autoridad administrativa** toda dependencia o entidad de las Administraciones Públicas Centralizadas y Descentralizadas del Estado, de sus Municipios y **otras personas**, que estén facultados por los ordenamientos jurídicos para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo; así como los funcionarios y servidores públicos de dichas administraciones, mediante los cuales se realicen los referidos actos administrativos.*

...  
***ARTÍCULO 33 A.-...***



La Sala Administrativa tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios, sus Organismos Descentralizados y otras personas, en funciones de autoridad, con los particulares. **Se reputarán como otras personas, a los prestadores de servicios públicos considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados.**

Se obtiene que **acto administrativo** es toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y generalmente ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, de las de sus Municipios y de **otras personas —prestadores de servicios públicos considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados—**, en el ejercicio de las facultades que les son conferidas por los ordenamientos jurídicos en su carácter de potestad pública, teniendo por objeto crear, reconocer, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Mientras que, **autoridad administrativa** es toda dependencia o entidad de las Administraciones Públicas Centralizadas y Descentralizadas del Estado, de sus Municipios y **otras personas**, que estén facultados por los ordenamientos jurídicos para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo.

Luego, la persona moral que emite el acto impugnado, tiene el carácter de autoridad administrativa para efectos del juicio contencioso administrativo, pues al ser el prestador de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado o saneamiento y su reuso, en virtud del Título de Concesión que le fue otorgado por el Municipio de Aguascalientes, tiene la potestad de emitir o realizar actos a través de los cuales crea, reconoce, transmite, modifica o extingue por sí o ante sí,

situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica del usuario y, para tal efecto, no requiere de su voluntad ni de la autorización de alguna autoridad jurisdiccional específica.

De lo que se sigue que, el cobro realizado a través del recibo impugnado **sí es un acto de autoridad**, pues se trata de aquellos que se emiten de manera unilateral, en los cuales no se requiere la voluntad del particular ni de la autorización de alguna autoridad jurisdiccional específica, dado que la relación entre el prestador de los servicios y el usuario —persona, física o moral que utilice los servicios públicos, de agua potable, drenaje, alcantarillado y/o saneamiento y disposición de aguas residuales— es de **supra a subordinación**, pues está regulada por la Ley, y no por un acuerdo de voluntades en el que las partes se ubiquen en una relación de coordinación.

Lo anterior es así, porque de una interpretación literal y sistemática de los artículos 70, 71 y 74 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, que en la letra dicen:

***“ARTICULO 70.-** Los propietarios, frente a cuyos predios se encuentren instaladas las tuberías de distribución de agua y de recolección de aguas residuales y pluviales, para contar con los servicios públicos, deberán solicitar al prestador de los servicios la instalación de las tomas respectivas y la conexión de sus descargas, cumpliendo con los requisitos señalados por el prestador de los servicios.*

***ARTICULO 71.-** Los modelos de contratos de prestación de los servicios públicos que celebren los prestadores de los servicios con los usuarios, los requisitos a que se refiere el artículo anterior, así como la garantía correspondiente, deberán ser aprobados por el concedente, con la opinión del Instituto respectivo y cumplir con lo señalado en la presente Ley, asegurando que los servicios públicos se presten en condiciones competitivas que aseguren su continuidad, regularidad, calidad, cobertura y eficiencia.*

***ARTÍCULO 74.-** A cada predio o establecimiento corresponderá una toma de agua*





*independiente y dos descargas, una de aguas residuales y otra pluvial, cuando estos sistemas deban estar separados, y una descarga, cuando sean combinadas. El prestador de los servicios dictaminará la factibilidad de la instalación, y fijará las especificaciones técnicas a las que se sujetarán.*

*Cuando la solicitud de los servicios públicos no cumpla con los requisitos necesarios, se prevendrá a los interesados para que los satisfagan dentro del término de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban la comunicación. En caso de que no se cumpla con este requerimiento, el interesado deberá presentar una nueva solicitud”.*

Se obtiene que para contar con los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y/o saneamiento y disposición de aguas residuales, el interesado deberá solicitar al prestador de los servicios la instalación de la toma respectiva y la conexión de sus descargas, para tal efecto, deberá cumplir con los requisitos que al respecto le señale el prestador de los servicios, quien dictaminará la factibilidad de la instalación, y fijará las especificaciones técnicas a las que se sujetarán.

De resultar procedente la solicitud, el peticionario celebrará con el prestador de los servicios, contrato de prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y/o saneamiento y disposición de aguas residuales, **cuyos modelos deberán ser aprobados por el concejante**, con la opinión del Instituto respectivo, debiendo observar lo que al respecto señale la Ley de Agua para el Estado.

Como se observa, la suscripción del contrato de prestación de los servicios públicos que celebre el prestador de los servicios con el usuario, no se trata de un acuerdo de voluntades entre sujetos que actúan en un plano de igualdad y bilateralidad, es decir, una relación de coordinación.

En principio, porque los modelos de dichos contratos, **deberán ser aprobados por el concedente**, con la opinión del Instituto respectivo y cumplir con lo señalado en la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes. Lo que significa que, es el concedente —con la opinión del Instituto respectivo y de acuerdo a lo que señale la ley— quien dispone y ordena qué contenido deben tener los contratos de referencia, sin que estos puedan modificarse ni alterarse.

En segundo lugar, **porque las obligaciones y derechos que derivan de la contratación**, como lo relativo al cobro del servicio público, la obligación de pago a cargo del usuario —en el plazo y oficina que determine el prestador de los servicios—; la obligación del prestador del servicio de instalar aparatos medidores volumétricos, que servirán para verificar o medir el consumo de agua; la existencia de cuotas fijas para aquellos casos en que no existan medidores; la clasificación de las cuotas o tarifas por los servicios públicos que se prestan, y su aplicación según el rango de consumo; la sanción correspondiente por el incumplimiento de dicha obligación de pago; y la posibilidad del usuario de controvertir el cobro del agua, cuando no esté de acuerdo con el consumo expresado en su recibo o con los cobros que se le hagan, **están contempladas en la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes y su Reglamento**, sin que el usuario pueda siquiera sugerir una modificación al momento de celebrar el contrato de prestación de servicios.

De modo que, las condiciones del contrato no derivan de la voluntad del prestador de los servicios ni del usuario, sino que se sustentan en la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes y su Reglamento. Por tanto, la suscripción del contrato de prestación de los servicios públicos que celebre el



prestador de los servicios con el usuario, se somete a las condiciones del concedente —quien es el que autoriza el formato correspondiente, con la opinión del Instituto respectivo—, y que derivan de la ley, sin posibilidad de negociación, aspecto este último característico de los contratos entre particulares en un plano de igualdad.

Elo pone de manifiesto pues, la calidad de supra a subordinación del prestador de los servicios respecto de los usuarios, pues su relación tiene nacimiento en una ley, lo que dota al primero de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad.

En ese contexto si VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V., en virtud del Título de Concesión que le fue otorgado por el Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, es quien presta los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y/o saneamiento y disposición de aguas residuales, no hay duda que cuando emite el cobro correspondiente por el servicio que presta y/o limita o suspende el servicio de agua potable, está actuando como autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo, pues dicha facultad proviene de la Ley, sin que esté supeditada a los términos del contrato de prestación de servicios que en su caso firme con los usuarios.

De manera que, los aspectos concernientes a la obligación de pago por el servicio de agua potable como la época, el lugar y la consecuencia de omitirlo, que puede redundar en la limitación o en la suspensión del servicio, no depende de alguna cláusula contractual que necesariamente deba estar asentada en ese acuerdo, antes bien, cuando se ejerce la atribución y se limita o suspende el servicio, el prestador de los

servicios ejecuta una facultad por la que realiza un acto unilateral a través del cual crea, modifica o extingue una situación jurídica que afecta la esfera jurídica del usuario y, para tal efecto, no requiere de su voluntad ni de la autorización de alguna autoridad jurisdiccional específica.

Por estas razones, es inaplicable la jurisprudencia P./J. 92/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el medio de difusión y época antes señalados, página 693 de Tomo XIV, julio de 2001, que la concesionaria invoca como sustento de su afirmación, de rubro:

*“AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.”,*

Aunado a que, la tesis en cuestión deriva de la acción de inconstitucionalidad 9/2000, en la que se impugnó la validez de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, concretamente el título segundo, capítulo único, que comprende los artículos del 4o. al 12, el capítulo tercero [que regulan la creación del Instituto del Agua del Estado], sección tercera, que comprende los artículos del 46 al 64 [que regula la participación de los Sectores Social y Privado] y 104 [que prevé la posibilidad de suspender el servicio ante la falta de pago]; habiendo declarado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la validez de dichos preceptos.

Mientras que en el presente juicio se analiza si el prestador de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado o saneamiento y su reuso, aun cuando estos sean prestados por una persona moral a la que le fueron concesionados, es o no



autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo o si el cobro que al respecto realiza por los servicios que presta, así como la limitación o suspensión del servicio, son o no actos administrativos impugnables ante esta Sala, cuestión diversa pues, a los temas analizados en la acción de inconstitucionalidad de referencia, de ahí su inaplicabilidad.

Máxime que, cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 9/2000, no había disposición expresa que diera el carácter de acto administrativo al emitido por los concesionarios de los servicios públicos considerados como áreas estratégicas.

Pues fue a partir de las reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el seis de abril de dos mil nueve, tanto a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado [artículos 1, 3 y 16]; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado [artículos 33 H y 33 L, fracción I]; y, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado [numeral 2, fracción I], que se estableció que **acto administrativo** es toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y generalmente ejecutiva, emanada, entre otros, de los prestadores de servicios públicos considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados, que la ley define como "*otras personas*", por lo que se considera autoridad administrativa para efectos del juicio contencioso administrativo.

En consecuencia, el no aplicar el criterio jurisprudencial citado por la parte demandada no implica violación alguna, toda vez que sólo es obligatorio acatar la jurisprudencia cuando ésta se adapta al caso concreto que se resuelve, lo que no acontece en la especie, pues como ya se dijo, en la acción de inconstitucionalidad 9/2000, el tema central fue analizar la validez

de diversos artículos de la Ley de Agua para el Estado, mientras que en el presente juicio se analiza sí el prestador de los servicios es autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo o si el cobro que al respecto realiza por los servicios que presta, así como la limitación o suspensión del servicio, son o no actos administrativos impugnables ante esta Sala.

**Por otra parte**, por lo que hace al argumento de la concesionaria en el sentido de que conforme a lo previsto en los artículos 1049 y 75, fracciones V y XXV, del Código de Comercio, la naturaleza de **la controversia derivada del suministro de agua potable no es administrativa ni fiscal, sino mercantil**, por lo que cualquier controversia suscitada entre las partes derivadas de ese tipo de actos deben decidirse en la vía ordinaria mercantil, de conformidad con el numeral 104, fracción II, constitucional.

Como sustento de su afirmación, invoca las siguientes tesis aisladas 2a. XLII/2015 (10a.) —con número de registro: 2009790— y 2a. CIX/2013 (10a.) —con número de registro: 2005149—, ambas de la décima época, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro indican, respectivamente:

*“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES PAGADAS CON MOTIVO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (\*)].”*

*“CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES RELACIONADAS CON ÉSTE SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL.”*

El argumento es **infundado**, porque contrario a lo que sostiene la concesionaria, las controversias derivadas de la



prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado o saneamiento y su reuso, entre el concesionario y el usuario, no son de naturaleza mercantil, sino de naturaleza administrativa.

Se afirma lo anterior, pues de acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes, **acto administrativo** es toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y generalmente ejecutiva, emanada, entre otros, de los prestadores de servicios públicos considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados, que la ley define como "*otras personas*".

Lo que de suyo implica que, sí en el presente caso se plantea una controversia derivada de la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado o saneamiento y su reuso —considerados como áreas estratégicas de acuerdo lo previsto en el artículo 79, párrafo segundo, fracción II, de la Ley Municipal para el Estado—, aun cuando estos sean prestados por una persona moral a la que le fueron concesionados, no hay duda que su naturaleza es administrativa, por lo que esta Sala es competente para conocer y resolver de dicha controversia.

Competencia que se funda en los artículos 52, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; 33 A y 33 F, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y 2, fracción I, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, que dicen:

**"Artículo 52.-...**

...  
**La Sala Administrativa** será un órgano jurisdiccional que gozará de plena autonomía para dictar

... sus fallos y que estará adscrito al Poder Judicial del Estado, se integrará por tres Magistrados sin que formen parte del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, asimismo **tendrá entre sus facultades**, dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades del Estado, de los Municipios y sus Organismos Descentralizados o con **otras personas** en funciones de autoridad.

**ARTÍCULO 33 A.-** En términos de lo que establecen los Artículos 17 y 51 de la Constitución Política del Estado, la Sala Administrativa y Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en las materias electoral y contencioso administrativa, y órgano permanente especializado, autónomo e independiente en sus decisiones y resoluciones, las cuales se sujetarán de manera invariable a los principios de legalidad y definitividad; rigiéndose por lo dispuesto en la propia Constitución, esta Ley, el Código Electoral, la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Reglamento Interior que en uso de sus facultades expida y otros ordenamientos aplicables.

La Sala Administrativa y Electoral tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios, sus Organismos Descentralizados y otras personas, en funciones de autoridad, con los particulares. **Se reputarán como otras personas, a los prestadores de servicios públicos considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados.**

Contará con la organización y atribuciones que esta Ley establece, y estará dotada de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

**ARTICULO 33 F.-** La Sala Administrativa y Electoral, conocerá en materia administrativa de los juicios que se inicien contra:

I.- Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los Municipios, de los Organismos Descentralizados y **otras personas**, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;  
...”

**“ARTÍCULO 2º.-** La Sala conocerá de los siguientes asuntos:

I.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los Municipios, de los Organismos Descentralizados y **otras personas**, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;





Preceptos, de los cuales se obtiene que la Sala Administrativa tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades del Estado, de los Municipios, sus Organismos Descentralizados, y **otras personas** en funciones de autoridad con los particulares, incluidas pues, la controversias que con motivo del suministro de agua potable se susciten entre el concesionario y el usuario.

Esto además se justifica, pues al concesionar el Municipio de Aguascalientes el servicio público relativo al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, aquél concedió al concesionario la facultad o poder para que a su nombre preste dichos servicios, lo que debe hacer en apego estricto a las normas jurídicas que regulan la prestación de los servicios, como si éstos fueran administrados directamente por el Municipio.

Ello es así, porque el servicio concesionado sigue siendo un servicio público, que si bien se concede una ventaja pecuniaria al concesionario, la misma se traduce en la garantía de sus inversiones, es decir, que se mantenga su equilibrio financiero para que no se afecte su patrimonio, sin que ello implique que se pueda considerar al concesionario como un empresario privado que realiza actos de comercio, dado que la actuación del prestador de dicho servicio público tiene su origen en la Ley, sujeta por tanto el régimen de derecho público que regula esa relación, y no en un acuerdo de voluntades entre el prestador y el usuario, como se expuso anteriormente.

Aunado a que, al tratarse de la prestación de un servicio público de carácter estratégico, cuya prestación originaria

es del Municipio, implica que las controversias que se susciten con motivo de esa prestación, aun cuando sea prestado por una persona moral en su calidad de concesionaria, es de naturaleza administrativa, lo que de suyo implica que las cuestiones inherentes al cumplimiento del contrato de prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado o saneamiento y su reuso celebrado entre el concesionario y el usuario, deben ser analizadas por esta Sala Administrativa, en términos de los artículos 52, último párrafo, de la Constitución Política Local; 33 A y 33 F, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y 2, fracción I, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, lo cual hace excluyente la vía mercantil.

Al ser infundado el argumento de la concesionaria, impide abordar el análisis de las tesis invocadas como sustento de su afirmación, pues los argumentos de fondo que se pretenden demostrar con la aplicación de los criterios invocados resultan inatendibles, precisamente por existir una cuestión diversa al tema que en dichos argumentos se plantea.

Al respecto, es aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia número VIII.1o.(X Región) J/3 (9a.), de la décima época, con número de registro electrónico: 160604, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, que al rubro y texto indica:

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SU CALIFICACIÓN DE INOPERANTES O INATENDIBLES IMPIDE ABORDAR EL ANÁLISIS DE LAS JURISPRUDENCIAS Y TESIS AISLADAS INVOCADAS PARA SUSTENTAR EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS QUE EN ELLOS SE PLANTEA. Del análisis a la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 14/2008-PL, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 130/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo**



XXVIII, septiembre de 2008, página 262, de rubro: "TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.", se advierte que la obligación que se impone al órgano jurisdiccional de fundar y motivar la aplicación o inaplicación de las tesis aisladas y de jurisprudencia invocadas en una demanda de amparo, parte del supuesto específico de que el tema planteado en ellas, ha sido efectivamente abordado por el tribunal constitucional; esto es, que el tribunal se pronuncie sobre el tema de mérito expresando las razones por las que se acoge al criterio señalado o se aparta de él, pues en atención a la causa de pedir se estima que las tesis aisladas y de jurisprudencia invocadas constituyen o son parte de los argumentos de la demanda de amparo como conceptos de violación, de ahí que la obligación se actualiza, únicamente, cuando los temas contenidos en ellas son motivo de análisis por el órgano jurisdiccional, en cuyo caso el tribunal de amparo deberá resolver si el argumento que se pretere robustecer con dicho criterio, resulta fundado o infundado, conforme a las pretensiones del quejoso. Sin embargo, cuando exista una diversa cuestión que impida atender a las cuestiones efectivamente planteadas en los conceptos de violación, así como en las tesis aisladas y de jurisprudencia que se invocan, esto es, que tales argumentos resulten inoperantes o inatendibles, por causa distinta a la insuficiencia dado que el objeto de la invocación de las tesis aisladas o jurisprudenciales es robustecer su argumento con un determinado criterio, no sólo no resulta obligatorio abordar el análisis y desestimación pormenorizada de cada uno de los criterios invocados sino, incluso, demostraría una deficiencia técnica en el estudio, pues los conceptos de violación y argumentos de fondo que se pretenden demostrar con la aplicación de los criterios invocados resultarían inatendibles, precisamente por existir una cuestión diversa al tema que en dichos argumentos se plantea, que resulta suficiente para sustentar el sentido del fallo constitucional; de ahí que no proceda realizar pronunciamiento sobre la aplicación o inaplicación de las jurisprudencias o tesis aisladas invocadas en la demanda de amparo".

De ahí que no se actualice ninguna de las causales de improcedencia invocadas por la concesionaria demandada y

sin que esta Sala advierta alguna de oficio.

**CUARTO.** En virtud de que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia invocadas por la demandada, ni esta Sala advierte que se actualice alguna de oficio, lo que procede es estudiar los conceptos de nulidad que hace valer la accionante, los que por economía procesal no se transcriben, aunado a que no es un requisito formal de las sentencias.

Del mismo modo, se tienen por reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, las defensas opuestas por la demandada, sin que puedan ser tomados en cuenta los motivos y fundamentos legales para la emisión del acto impugnado que no hayan sido invocados en éste, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado.

**QUINTO. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD.**

Enseguida se procede al estudio del concepto de nulidad “UNICO” que la parte actora hace valer en su escrito inicial de demanda, donde en esencia se argumenta que resultan ilegales las resoluciones impugnadas, ya que se encuentran basadas en cuotas o tarifas que no fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado, ni en un periódico o mayor circulación en el Estado, como lo exige el artículo 101 de la Ley del Agua para el Estado de Aguascalientes.

Concepto de nulidad que es **FUNDADO**, y se encuentra que es el que mayor protección brinda a la parte actora, ya que de una interpretación sistemática e integral de los artículos 3°, fracción XIII, 23, 25, fracción II, 27, fracción I, 29, fracción III, 34, fracción IV y 101 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes; 3, 6, fracción XII, y 16, fracción III, del Reglamento del Organismo Público Descentralizado de la



Administración Municipal Denominado Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes, se obtiene que:

1. El prestador de los servicios, en este caso, la concesionaria VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V. **aplicará para los cobros de los servicios** de agua potable, alcantarillado y saneamiento, **las cuotas y tarifas** que al respecto autorizó el Consejo Directivo del organismo operador municipal denominado Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes —CCAPAMA—.

2. Cuotas y tarifas, que para su eficacia, el Director General del citado organismo operador municipal, **deberá publicar** en el **Periódico Oficial del Estado** y en uno de los **diarios de mayor circulación en la entidad**.

Luego, la concesionaria demandada para determinar la cantidad a pagar por parte de los usuarios, necesariamente deberá tener como base las tarifas y cuotas autorizadas y publicadas en los términos que lo exige la norma, circunstancia que en la especie no aconteció, toda vez que en el caso que nos ocupa, la tarifa valor de la que se debió de acreditar su publicación fue la que corresponde al mes de *octubre de dos mil dieciocho*, al ser el mes en que comenzó el periodo de consumo asentado en cada uno de los recibos combatidos que lo fue del *treinta y uno de octubre al veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho*, e independientemente del día en que culmina, la tarifa aplicable en cuestión lo es la vigente al momento en que comenzó el periodo de consumo, siendo por ende la correspondiente a la que se encontraba vigente en dicho momento, de ahí que se asegure que se debe aplicar la correspondiente a la aplicable para el multicitado mes de octubre.

Afirmándose que la concesionaria demandada **no demostró** que la tarifa aplicable al **periodo de consumo citado en cada uno de los recibos impugnados (treinta y uno de octubre al veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho)** **hubiere sido publicada en ambos medios de difusión como lo ordena la norma.**

Afirmación que se hace puesto que, si bien se exhibió la página **quince** de la publicación efectuada en la **Segunda Sección** del Periódico Oficial del Estado donde se advierte la tarifa valor aplicable al mes de **octubre de dos mil dieciocho** sin embargo ello no sería suficiente para tener acreditada la debida publicación puesto que no se acreditó la respectiva a un DIARIO DE MAYOR CIRCULACIÓN EN EL ESTADO, como así lo ordena la norma.

Sin que pueda tomarse en cuenta la copia certificada que obra a foja ochenta y nueve de los autos, donde se advierte la publicación en el diario de circulación Hidrocálido de la tarifa valor del mes de noviembre de dos mil dieciocho, no siendo la que se debió de justificar en dicho medio la respectiva publicación para así cumplir con lo ordenado por la norma.

De ahí que se afirme **que no fue e acreditada la debida publicación de las tarifas valor que fueron facturadas en el recibo combatido, como así lo ordena la norma.**

**Ante lo expuesto es que ésta Sala presume la inexistencia de las publicaciones respectiva de la tarifa valor aplicable al mes respectivo en los recibos combatidos en los dos medios de difusión que ordena la norma para tenerlos como válidos.**

Luego, si dentro de la clasificación de los actos se distinguen entre los positivos y los negativos, considerando a los primeros como los que implican un hacer y a los segundos como



los que reflejan una omisión o abstención, para diferenciarlos debemos atender a su naturaleza y a los efectos que producen respecto de la realidad.

En el caso, el acto negativo que se le atribuye a la concesionaria, versa exclusivamente en que basa su resolución en tarifas que no han sido publicadas en el Periódico Oficial del Estado y en uno de mayor circulación en la entidad; de manera que, a fin de desvirtuar el hecho negativo que se le atribuye, estaba obligada a exhibir la publicación de las cuotas o tarifas que sirvieron de base para la determinación del monto a pagar por parte del usuario.

Ello porque la negativa simple de los actos por parte de la actora, la libera de la necesidad de probarlos, pues lógicamente, no es factible demostrar lo que se ha negado, de tal suerte que la carga de probar recae en la concesionaria, porque la determinación del adeudo es un hecho que se le imputa de manera directa, por ser ella la facultada para aplicar las cuotas o tarifas legalmente válidas; de lo que se sigue que, estaba obligada conforme al artículo 35, primer párrafo, *in fine*, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, no solo a contestar ese hecho, sino a probar la razón de su respuesta, sin que así lo hubiere hecho como ya se dijo.

Dando sustento a lo antes expuesto, la tesis de jurisprudencia I.7o.A. J/45, de la Novena época, localizable con número de registro: 168192, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto dice:

**“CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE CONTENGAN LAS AFIRMACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE SUS ACTUACIONES OBREN EN LOS EXPEDIENTES**



**ADMINISTRATIVOS QUE AQUÉLLA CONSERVA EN CUSTODIA.** El artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de nulidad, establece que el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción. Sin embargo, en el ámbito del derecho administrativo opera un principio de excepción que obliga a la autoridad a desvirtuar, inclusive, las afirmaciones sobre la ilegalidad de sus actuaciones que no estén debidamente acreditadas mediante el acompañamiento en autos de los documentos que las contengan cuando éstos obren en los expedientes administrativos que aquélla conserva en custodia.

También, es aplicable la tesis aislada VI.1o.230 K, de la octava época, con número de registro: 208122, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**“ACTOS NEGATIVOS, CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES LA CARGA DE LA PRUEBA DE LOS.** Advirtiéndose que los actos reclamados consisten en omisiones o hechos negativos imputados a las autoridades responsables, la carga de la prueba de que no existen esas omisiones o hechos negativos, no corresponde a la parte quejosa, sino a las responsables.”

Consecuentemente al no haber demostrado la concesionaria que las tarifas o cuotas que tomó como base para determinar la cantidad a pagar por parte del usuario en los actos impugnados se hubiese publicado en un **DIARIO DE MAYOR CIRCULACIÓN EN EL ESTADO**, tal y como lo exige la norma, lo procedente es declarar la **nulidad lisa y llana** del recibo impugnado.

No obsta para lo anterior, lo expuesto por VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V. en su contestación de demanda, en el sentido de que la publicación de las cuotas o tarifas no le corresponde a ella, por lo que no está obligada a demostrar la existencia de dichas publicaciones, pues





de acuerdo a la Ley de Agua para el Estado, es la Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes la facultada para determinar y aprobar las tarifas o cuotas que los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado deben de pagar, y por ende, el obligado en publicarlas.

Elo es así, porque la concesionaria pasa por alto que el argumento en análisis no versa en quién es la facultada para determinar y aprobar las tarifas que los usuarios de agua potable deben de pagar, y por ende, quien tiene la obligación de hacer la publicación de dichas cuotas; sino si el acto impugnado fue emitido o no con base en una tarifa que se haya publicado en términos de Ley.

Luego, si la concesionaria es quien determina la cantidad a pagar por parte del usuario, con base a las cuotas o tarifas autorizadas y publicadas por el organismo operador municipal; se concluye que, necesariamente está obligada a conocer y exhibir cuando sea requerido para ello, la publicación de las cuotas o tarifas que tomó como base para el dictado de su resolución.

**SEXTO.** Según lo expuesto en el considerando que antecede, es de actualizarse la causal de anulación prevista en el artículo 61, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, por lo que con fundamento en el diverso numeral 62, fracción II, de ese mismo cuerpo de leyes, por lo que procede declarar la **NULIDAD LISA Y LLANA** de las determinaciones contenidas en los recibos números **103880344**, **103874929**, **103876009**, **103878137**, **103875396**, **103877776**, **103875142**, **103875789** y **103880506** expedidos en fecha *veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho*, según constan a

fojas *diecisiete a la veinticinco* de los autos.

Resoluciones que una vez sumadas reclaman a la parte actora el pago total de la cantidad de **\$19,133.00 (DIECINUEVE MIL CIENTO TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.)**, y de las que se desprende que no cuentan con “*MESES DE ADEUDO*” ya que se asienta dos ceros en dicho concepto (00), así como un “*PERIODO DE CONSUMO*” del *treinta y uno de octubre al veintiocho de noviembre* de dos mil dieciocho (31/Oct/2018 AL 28/Oct/2018), por el servicio de agua potable suministrado en los inmuebles que se describen a continuación:

En cuanto los inmuebles de donde se desprenden los recibos números **103380344, 103874929, 103876009, 103878137 y 103875396** se encuentran ubicados en la calle \*\*\* en los números \*\*\*, respectivamente.

Por lo que ve al inmueble de donde se deduce el recibo número **103877776** éste se encuentra ubicado en la calle \*\*\*.

Y los inmuebles de donde devienen los recibos números **103875142 y 103875789**, se encuentran ubicados en la calle \*\*\*.

Por último el inmueble respecto al recibo número **103880506** se encuentra ubicado en la calle \*\*\*.

Todos de la Colonia \*\*\*, en ésta ciudad de Aguascalientes.

Teniendo como números de cuenta \*\*\*, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, que dispone que se debe restituir a la parte actora en los derechos que le hubiesen sido afectados con motivo de la nulidad



decretada respecto al recibo impugnado, ante lo cual **se ordena** a la concesionaria demandada **VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. DE C.V.**, que conforme al trámite legal correspondiente **PROCEDA A DEVOLVER** a la parte actora la cantidad de **\$19,133.00 (DIECINUEVE MIL CIENTO TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.)** que erogara como pago del recibo cuya nulidad ha sido decretada, según se acredita con el ticket expedido por la concesionaria demandada con fecha *diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho*, según consta a foja *veintiséis* de los autos.

Por las razones que se informan en este fallo, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 59, 60, 61, fracción II, y 62, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente la acción ejercida por el actor.

**SEGUNDO.** Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de las determinaciones contenidas en los recibos números **103880344, 103874929, 103876009, 103878137, 103875396, 103877776, 103875142, 103875789 y 103880506** expedidos con fecha *veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho*, según lo expuesto en el considerando QUINTO del presente fallo.

**TERCERO.** Hágase **devolución** a la parte actora de la cantidad total señalada en el considerando SEXTO del presente fallo, debiendo seguir los lineamientos que para ello se ordenaron en dicho considerando.

**CUARTO.** NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así lo resolvió ésta Sala Administrativa del Estado de Aguascalientes, por unanimidad de votos de los MAGISTRADOS ENRIQUE FRANCO MUÑOZ, RIGOBERTO

ALONSO DELGADO Y ALFONSO ROMÁN QUIROZ, siendo ponente el segundo de los nombrados, quienes conjuntamente firman ante la licenciada MARÍA HILDA SALAZAR MAGALLANES, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

La resolución anterior se publicó en lista de acuerdos de doce de agosto de dos mil diecinueve. Conste.-

\*\*