

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
NÚMERO: **** **

ACTOR: *****.

AUTORIDAD DEMANDADA: “VEOLIA AGUA
AGUASCALIENTES MEXICO”, S.A. DE C.V.

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

Aguascalientes, Aguascalientes, dieciséis de agosto de
dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio de nulidad
número **** **

RESULTANDO

I. Mediante escrito presentado el *doce de marzo de dos mil diecinueve* en la Oficialía de Partes del Poder Judicial del Estado, remitido a esta Sala al día hábil siguiente, *****
***** , demandó de la concesionaria “VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MEXICO”, S.A. de C.V. la nulidad del acto administrativo que precisó en los siguientes términos:

**“II. RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO QUE
SE IMPUGNA**

*El recibo expedido por VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MEXICO S.A. DE C.V. por la cantidad de \$4,132.00 (CUATRO MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS 00/100 M.N.), con número de recibo *****.”*

II. El *quince de marzo de dos mil diecinueve*, se admitió a trámite la demanda, 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. Mediante proveído del *siete de mayo de dos mil diecinueve*, se admitieron las contestaciones a la demandada y a la

tercera interesada, pronunciándose respecto de las pruebas ofrecidas, ordenándose con el traslado a la actora para que formulara ampliación a la demanda.

IV. Por auto de fecha trece *de junio de dos mil diecinueve*, se admitió la ampliación de demanda, de la que se advierte que la actora señaló como nuevo acto impugnado el recibo número *********, expedido por la concesionaria demanda el día *veintinueve de abril de dos mil diecinueve*, por la cantidad de \$5,033.00 (CINCO MIL TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.) por concepto de adeudo de *19 meses* del suministro de agua potable, siendo el último periodo de consumo que comprende *del 23/Mar/2019 al 22/Abr/2019*, mismo que obra a foja 122 de los autos.

V. El *diez de julio de dos mil diecinueve*, se admitió la contestación a la ampliación formulada por la demandada y se señaló fecha para la celebración de audiencia de juicio.

VI. En audiencia de juicio celebrada el *siete de agosto de dos mil diecinueve*, se desahogaron las pruebas admitidas a juicio; se agotó el periodo de alegatos, y se citó el asunto para dictar sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. 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 impugna una resolución administrativa emitida 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. Precisión del acto administrativo impugnado.

Con fundamento en el artículo 60, fracción I, de la Ley

del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, y a fin de poder fijar con exactitud la cuestión a resolver dentro del presente juicio, se precisa que los actos impugnados lo son los recibos números ***** y ***** , expedidos por la concesionaria demanda los días *veintinueve de enero y veintinueve de abril de dos mil diecinueve*, por concepto de adeudo por *dieciséis y diecinueve meses*, respectivamente, por el suministro de agua potable en el inmueble ubicado en la calle Madrid número 326, Fraccionamiento El Dorado Distrito Sur, de esta ciudad de Aguascalientes, cuenta número *****; no obstante, atendiendo a que el segundo de éstos, establece como último periodo de consumo facturado mismo que comprende *del veintitrés de marzo al veintidós de abril de dos mil diecinueve —23/Mar/2019 AL 22/Abr/2019—*, según consta a foja 122 de los autos, es decir, ampara los meses de facturación del primero de los citados, para efectos del estudio en el presente juicio, se tomaran en consideración únicamente los diecinueve meses de adeudo a que se refiere éste último, pues se trata de una actualización del cobro por el suministro de agua potable.

TERCERO. La existencia de los actos administrativos impugnados tanto en el escrito de demanda como en el de ampliación respectivo, se acreditan con el recibo número ***** emitido por la concesionaria “VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO”, S.A. de C.V., el *veintinueve de enero de dos mil diecinueve*, visible a foja 4 de los autos, en el que se determina y exige el pago de \$4,132.00 (CUATRO MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS 00/100 M.N.) por dieciséis meses de adeudo del servicio de agua potable que se suministra en el bien inmueble ubicado en *****

***** , de esta ciudad de Aguascalientes, teniendo como último periodo facturado *del veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho al veinticinco de enero de dos mil diecinueve —28/Dic/2018 AL 25/Ene/2019—*, cuenta número ***** y; con el

recibo número ***** emitido por la misma concesionaria en fecha *veintinueve de abril de dos mil diecinueve*, visible a foja 122 de los autos, en el que se determina y exige el pago de \$5,033.00 (CINCO MIL TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), por diecinueve meses de adeudo del citado inmueble, en el entendido de que el primer recibo y de acuerdo al contenido del documento que ampara el segundo, se encuentra contenido en éste último, con un cobro actualizado.

Pruebas que fueron exhibidas por la parte actora en original y, que al provenir de la concesionaria demandada, sin que exista objeción alguna, cuentan con 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.

CUARTO. CAUSALES 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 en su contestación de demanda, así como en la contestación de la ampliación de la demanda, que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 26, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, toda vez que esta Sala Administrativa es incompetente para conocer del presente asunto, esto dice: a) porque el 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, en una relación de coordinación.

Como sustento de su afirmación, invoca la tesis de jurisprudencia número P./J. 927/2001, de la novena época, con número de registro: 189353, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro indica:

“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 1º, 3º 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 éstas 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.”

“**ARTICULO 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 su carácter de potestad pública, teniendo por objeto crear, reconocer, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones con la finalidad de satisfacer el interés general.”

“**ARTICULO 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 de los recibos impugnados 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, 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 a 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 concedente**, 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.

Ello 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, 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 contenida 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 del Tomo XIV, julio de 2001, 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", que la concesionaria invoca como sustento de su afirmación.

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 resiso, 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]; como en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado [numeral 2, fracción I] ; y, de las reformas publicadas el *ocho de junio del dos mil quince, mediante el decreto número 196 (ciento noventa y seis)* a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado [artículos 33 A y 33 F, 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

concesionarios, que la ley define como “*otras personas*”, considerándose por tanto a los concesionarios de los servicios públicos estratégicos como 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 si 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 de Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes, *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, 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 derechos y obligaciones con la finalidad de satisfacer el interés general.

Y de acuerdo a lo establecido por el artículo 1° de la Ley en comento, se reputarán como *otras personas* a los prestadores de servicios públicos municipales considerados como áreas estratégicas, que sean concesionados.

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 las 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 se justifica porque al concesionarse el servicio público relativo al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; el Municipio de Aguascalientes otorgó a la concesionaria 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 esos 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.lo.(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 de un supuesto específico de que el tema planteado en ellas, haya 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 pretende 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 deficiente técnica en el estudio, pues los conceptos de violación y 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, que resultará 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.”

Posteriormente al contestar la ampliación de demanda, la demandada expresa como causal de improcedencia el consentimiento tácito afirmando que no se configuran los supuestos establecidos en el artículo 31 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para que se lleve a cabo una ampliación de demanda y por tanto, los conceptos de nulidad expresados en ésta, no pueden tomarse en consideración, por lo que debe tenerse por consentido el acto impugnado.

Resulta inexacto que deba decretarse el sobreseimiento porque existe consentimiento tácito del ahora actor, ya que si ésta manifestó en su demanda el desconocimiento de los antecedentes que sirvieron de base para la determinación del acto impugnado, la parte actora puede ampliar la demanda en relación a los documentos y pruebas aportados por la demandada en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 31¹ y el tercer párrafo del artículo 37² de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, como en la especie sucedió, toda vez que la

¹ “ARTICULO 31.- Cuando se impugne una negativa ficta, el actor tendrá derecho de ampliar la demanda, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la misma.

También podrá ampliar la demanda, cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente, por consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó de manera ilegal y **cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del Artículo 37, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.**

...”

² “ARTICULO 37.- En la contestación de la demanda, no podrá cambiarse ni la motivación ni los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En la contestación de la demanda o hasta antes de los alegatos la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

En el caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoye la misma.”

demandada en su contestación, introduce cuestiones que no eran conocidas por el actor al presentar la demanda; en el caso específico, las pretendidas publicaciones de las tarifas de agua potable.

De ahí que no se decrete el sobreseimiento del presente juicio como lo solicita la autoridad demandada.

QUINTO. 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.³

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.

SEXTO. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD

En el ÚNICO concepto de nulidad del escrito inicial de demanda, aduce primeramente la parte actora que, la determinación de pago contenida en el recibo resulta ilegal, porque se encuentra basada en cuotas y/o tarifas distintas a las autorizadas y aplicables para los meses facturados en dicho recibo.

El argumento en estudio es **FUNDADO**, siendo preferente su análisis, por ser el que mayor protección brinda a la parte actora.⁴

³ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 58/2010, de la novena época, localizable con número de registro: 164618, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro señala: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”**

⁴ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia XVI.1o.A.T. J/9, de la novena época, con número de registro: 166717, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, cuyo rubro señala: **“CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).”**

Es así, en primer lugar porque si bien, en el acto impugnado se precisa la información de sus consumos, fechas de lectura, conceptos facturados y los elementos para cálculo del consumo, se aprecia que la tarifa usada en los meses facturados en el recibo impugnado —específicamente agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciocho—, no corresponde a la determinada en las tablas publicadas en el Periódico Oficial del Estado (publicadas el treinta de julio, tres de septiembre y veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, según se aprecia de las copias simples que exhibiera como anexo al escrito de contestación de demanda y que obran a fojas 84 a 86 del expediente) y en el diario de mayor circulación; es decir, de las tablas publicadas en los meses que se facturan, se desprende que, para determinar el consumo, no se utilizó las correspondientes a las cantidades de \$208.90 (DOSCIENTOS OCHO PESOS 90/100 M.N.), \$217.51 (DOSCIENTOS DIECISIETE PESOS 51/100 M.N.) y \$230.34 (DOSCIENTOS TREINTA PESOS 34/100 M.N.); diversas a las tarifas que se establecen en el recibo impugnado.

Aunado al hecho que, en el caso del periodo facturado, que corresponde al mes de agosto de dos mil dieciocho, no exhibió documento alguno, mediante el cual acreditara la correcta aplicación de la tarifa correspondiente a dicho periodo.

Por lo que se concluye que el argumento sostenido por la parte actora es correcto, al no acreditar que las tarifas aplicadas fueron las correspondientes a los meses facturados en el recibo impugnado.

Máxime que resulta imposible la determinación del cobro por consumo del servicio de agua potable y alcantarillado, al no arrojar los datos correspondientes que son necesarios para ello, y ante tal actuación, se concluye que la demandada dejó en estado de indefensión a la accionante; esto, ya que no puede justificarse que el cobro del servicio, sea el correcto.

Por lo que, como ya se hizo mención, le asiste la razón a

la parte actora, en el sentido de que al no acreditar la correcta aplicación de las tarifas correspondientes a los meses facturados (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciocho), por causa imputable a la demandada, se encuentra dentro de la hipótesis establecida en la norma, referente a las tarifas, que en la especie son a razón de \$208.90 (DOSCIENTOS OCHO PESOS 90/100 M.N.), \$217.51 (DOSCIENTOS DIECISIETE PESOS 51/100 M.N.) y \$230.34 (DOSCIENTOS TREINTA PESOS 34/100 M.N.), que son el monto base mínimo, que corresponde al nivel tarifario “DOMÉSTICO B” —que es el que le corresponde a la usuaria inconforme, según se advierte del propio recibo— para los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciocho, por ser estos meses los contemplados en el periodo que se factura en el acto impugnado; según se advierte de las copias certificadas por el Notario Público número cuarenta y seis de los del Estado, el Licenciado Ciro Silva Munguía, respecto a las publicaciones en periódico de mayor circulación, mismas que obran a fojas 117 a la 120, correspondientes a las “Tarifas Valor Agosto, Septiembre y Octubre de 2018”, emitida por la COMISIÓN CIUDADANA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES (CCAPAMA).

Luego, al haber aplicado la demandada Veolia Agua Aguascalientes México, S.A. de C.V., en la resolución que se combate, tarifas distintas a las designadas como base para determinar la cantidad a pagar por parte del usuario, la cuota aprobada por CCAPAMA, para el nivel tarifario “DOMÉSTICO B”, pues según se dijo, al tener establecida una tarifa base para el cálculo del consumo en lo que refiere a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciocho, facturados en el recibo impugnado, la concesionaria demandada está obligada a su correcta aplicación; por lo que, de un razonamiento lógico jurídico es factible deducir, que con su actuar (la demandada), dejó de aplicar la norma aplicable al caso en concreto.

Consecuentemente lo que procede es **DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA** del acto impugnado contenido en las

resoluciones emitidas por la prestadora del servicio de agua potable Veolia Agua Aguascalientes México, S.A. de C.V. que obran a fojas 4 y 122 de los autos, mediante las cuales se determinó el monto a pagar por concepto del consumo de agua potable, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 61, fracción III y 62 fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

ÉPTIMO. Al ser fundada la demanda, según las consideraciones apuntadas en el considerando que antecede, se actualiza 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, se declara la NULIDAD LISA Y LLANA de la determinación contenida en el recibo numero ***** emitido por la concesionaria VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO, S.A. de C.V., en la que se determina y exige el pago de \$5,033.00 (CINCO MIL TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.) del servicio de agua potable que se suministra en el bien inmueble ubicado en *****
, de esta ciudad de Aguascalientes, teniendo como último periodo facturado *del veintitrés de marzo al veintidós de abril de dos mil diecinueve— 23/Mar/2019 AL 22/Abr/2019—*, cuenta **.

De igual forma y como consecuencia de la nulidad del recibo anteriormente descrito, se declara la NULIDAD LISA Y LLANA del recibo de folio ***** de fecha *veintinueve de enero de dos mil diecinueve*, toda vez que éste se encuentra contemplado dentro del recibo declarado nulo en el párrafo anterior, aunado a que se encuentra a nombre de la parte actora respecto al mismo domicilio y es de advertirse una actualización en el cobro a la fecha de emisión del recibo en cita, conforme a los periodos de cobro que se contienen en ambos.

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 la determinación contenida en el recibo número ***** emitido por la concesionaria "VEOLIA AGUA AGUASCALIENTES MÉXICO", S.A. de C.V., el *veintinueve de abril de dos mil diecinueve*, por las razones expuestas en el considerando SEXTO del presente fallo.

TERCERO. Se declara la NULIDAD LISA Y LLANA del recibo ***** de fecha *veintinueve de enero de dos mil diecinueve*, por las razones expuestas en el considerando SÉPTIMO de la presente resolución.

CUARTO. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así lo resolvió esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, por unanimidad de votos de los Magistrados Enrique Franco Muñoz, Rigoberto Alonso Delgado y Alfonso Román Quiroz, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman en unión de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada María Hilda Salazar Magallanes, que autoriza y da fe.

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

La C. Secretaria General de Acuerdos de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes:

CERTIFICA:

Que la presente impresión contenida en **veintidós** páginas útiles de la sentencia definitiva dictada dentro del expediente número ********, concuerda fielmente con la sentencia original que obra en dicho expediente y que se encuentra firmada por los Magistrados que integran éste órgano jurisdiccional así como por la suscrita, las que se certifican a fin de notificar a las partes, a los *dieciséis días del mes de agosto de dos mil diecinueve*.- Doy fe.

LIC. MARÍA HILDA SALAZAR MAGALLANES
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SALA
ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL