

Silao de la Victoria, Guanajuato, 11 once de mayo de 2022 dos mil veintidós.

A S U N T O

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **4763/1^a.Sala/21** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 12 doce de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, la persona mencionada en el párrafo precedente, promovió, por su propio derecho, proceso administrativo en el cual señaló como acto impugnado:

«Sus ilegales determinaciones de: imponerme multas, que resultan viciadas de origen; improcedentes e ilegales, además de desproporcionadas y excesivas; provenientes de un procedimiento irregular; y sustentadas en hechos que resultan falsos e inoficiosos; origen que se encuentra sub-judice en proceso diverso».

Además, hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad de la resolución impugnada; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada al restablecimiento de sus derechos violentados.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de 17 diecisiete de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma. Además, se le requirió para que exhibiera copia certificada legible del expediente *****.

Así, se admitieron como pruebas de la parte actora, la documental ofrecida y exhibida, la presuncional legal y humana, así como la confesional expresa; no obstante, se desechó la prueba de informes¹. En el mismo auto, a fin de proveer

¹ Toda vez que, de conformidad con su ofrecimiento, se advirtió que dicha prueba tiene el carácter de documental; sumado a lo anterior, la solicitud del informe se refiere a cuestiones de derecho y no respecto de un hecho controvertido.

sobre la suspensión peticionada, se requirió al actor para que garantizara el interés fiscal.

Posteriormente, por acuerdo de 9 nueve de febrero de 2022 dos mil veintidós, se tuvo al **Jefe del Departamento de Fiscalización adscrito al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato (SAPAL)**, por contestando en tiempo y forma legal la demanda; se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas, así como la presuncional legal y humana.

Asimismo, en el referido auto se les tuvo por dando cumplimiento al requerimiento formulado, al exhibir copia certificada del expediente administrativo requerido, y derivado de la omisión de exhibir la garantía respectiva, se negó la suspensión solicitada por el actor.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el **23 veintitrés de marzo de 2022 dos mil veintidós**, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, no así por la parte demandada.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo a lo señalado en auto de 17 diecisiete de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada de manera oportuna en el plazo establecido por el ordinal 263 del Código aludido, como proceso o juicio de **nulidad tradicional en la vía ordinaria**.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, debe fijarse de manera precisa el acto impugnado por el actor², así, se advierte que éste pretende controvertir la legalidad de:

- **La resolución definitiva** emitida el 8 ocho de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, por el **Jefe del Departamento de Fiscalización adscrito a la Gerencia de Calidad del Agua y Fiscalización del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato.**

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos, pues el actor exhibió el original de la resolución impugnada, por lo cual se le concede pleno valor probatorio, al tenor de lo dispuesto por los artículos 48, fracción II, 78, 117, 120, 121, 123 y 131 del Código de la materia, documental que además fue exhibida en copia certificada por la demandada, aunado a que no fue controvertida ni desvirtuada en cuanto a su contenido y autenticidad.

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en dichos preceptos³.

A) Interés jurídico. En su contestación, la autoridad demandada sostiene la improcedencia del proceso por falta de interés jurídico; sin embargo, quien resuelve considera **infundada** la causal de improcedencia invocada, en virtud de lo siguiente:

El artículo 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé que:

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

² Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, abril de 2004; Materia: Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

³ Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro siguiente: «**IMPROCEDENCIA.**» Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, agosto de 1994, Materia: Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

I. Tendrán el carácter de actor:

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa...»

El artículo que precede, establece como presupuesto procesal para demandar la nulidad de un acto administrativo, contar con un **interés jurídico**, esto es, se requiere de la existencia de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que le haya sido violado por la autoridad administrativa al momento de haberle dirigido el acto impugnado; esto es, dicho numeral encierra los principios de agravio personal y directo, ya que éstos constituyen un presupuesto subjetivo para la legitimidad del proceso (acción).⁴ El interés jurídico deriva de un acto de autoridad dirigido a un particular y en virtud de lo cual este último, al sentirse afectado en sus derechos, acude a la presente instancia jurisdiccional. Al respecto, se invoca el criterio emitido por este Tribunal:

«INTERES JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES SON DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- El interés jurídico que funda la pretensión del acto deriva, de manera evidente, del hecho de ser destinatario de un acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en autos del presente juicio y que, al ser dirigido a dicho gobernado, pudiera infringir en su perjuicio las disposiciones legales aplicables, por lo que no es atendible el razonamiento del sobreseimiento»⁵

Una vez analizadas las constancias que obran en autos, se advierte con toda claridad que al momento en que la autoridad demandada emitió la resolución impugnada, el actor es el destinatario del acto administrativo cuya existencia ha sido debidamente acreditada en la presente causa, por lo que cuenta con un derecho subjetivo amparado en una norma objetiva para impugnarlo al considerar que no fue emitido conforme al ordenamiento jurídico aplicable; máxime, si resintió un **«perjuicio real y directo»**⁶ por la demandada, ya que le fue **impuesta una sanción económica**, tal y como se advierte de la misma.

⁴ Tal como se establece en el criterio sustentado por la Primera Sala de este Tribunal, de rubro: **«INTERÉS JURÍDICO. AGRAVIO DIRECTO DE UN DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR»**, publicado en la compilación de Criterios 2000-2007, visible en la Página 71.

⁵ Publicado en el boletín de Criterios y Tesis aprobados por el Pleno 1987-1996, que obra en la Página 46.

⁶ Clarifica tal aserto, la siguiente jurisprudencia de rubro: **«INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.»** Novena Época; Registro: 170500; Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, enero de 2008; Materia: Común; Tesis: 1a./J. 168/2007; Página: 225.

Hechas las precisiones anteriores y al no operar la causal invocada por la autoridad demandada, así como ninguna de las previstas en los artículos 261 y 262 del Código de la materia, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo.**

QUINTO. Estudio Jurídico. Enseguida este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación que establece el actor en su escrito de demanda, considerando los argumentos que exterioriza la demandada en su contestación.

1). Metodología. El estudio del **cuarto concepto de impugnación** hecho valer por la actora, en relación con el **primero**, se realizará conforme a los argumentos referidos en los mismos, aplicando el principio de mayor beneficio⁷.

B). Planteamiento del Problema.

(i) Postura del Actor. La parte actora aduce la falta de fundamentación de la **competencia** de la autoridad emisora del acto impugnado.⁸ Así como su **indebida fundamentación y motivación.**

(ii) Postura del demandado. Por su parte, la demandada sostiene la validez del acto, ya que fue emitido con base en las atribuciones conferidas por el Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipio de León, Guanajuato.

(iii) Problema jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de la materia, el «problema jurídico a dilucidar» consiste en determinar si la demandada fundamentó debidamente su competencia. Así como la debida fundamentación y motivación del acto confutado.

⁷ De conformidad con la siguiente jurisprudencia que es del siguiente tenor literal: «**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).**». Novena Época, Registro: 1007661, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011 Tomo IV. Administrativa Segunda Parte - TCC Primera Sección- Administrativa, Materia: Administrativa Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009.

⁸ Ello, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**». Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 58/2010; Página: 830.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, quien resuelve concluye que resulta fundado el concepto de impugnación en estudio, con base en las siguientes consideraciones:

Primeramente, cabe señalar que este juzgador procede al estudio de la competencia de la autoridad demandada para emitir el acto impugnado, así como lo relacionado con ella, incluso la ausencia, indebida o insuficiente fundamentación.⁹

En este sentido, fundar en el acto la competencia de la autoridad, es por una parte un requisito esencial y, por otra, una obligación de la autoridad, pues su actuación se encuentra delimitada en ley, por lo que la validez del acto dependerá que haya sido emitido por una autoridad competente, conforme al artículo 16 de la Constitución Federal y al ordinal 137, fracción VI, del Código pluricitado.

De esta manera, la autoridad esta constreñida a determinar con precisión y exactitud los preceptos legales que la faculden para emitir el acto administrativo, con el propósito de brindar al particular o gobernado certeza y seguridad jurídica. La fundamentación de la competencia se considera debidamente realizada cuando la autoridad enuncia con precisión y exactitud aquella disposición, llámese ley, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución que ejerza, fijando para ello el apartado, fracción, inciso o sub inciso que corresponda. Al respecto, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial:

«COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.**", así como de las consideraciones

⁹ Sustenta lo anterior, la jurisprudencia de rubro: «COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA». Novena Época; Registro: 170827; Instancia: Segunda Sala; Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Materia: Administrativa; Tesis: 2a./J. 218/2007; Página: 154.

en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo **16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, **lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate**, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.»¹⁰ [Énfasis añadido]

Ahora bien, del análisis realizado al acto impugnado, el cual ha sido valorado en el Considerando Tercero de esta sentencia, se advierte que el Jefe del Departamento de Fiscalización adscrito al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, **fundamentó su competencia -entre otros preceptos- en los artículos 1, 3, 5, fracción IV, 11, fracciones I y IX, 12, 13, 18, fracción VI, 132, fracciones IV y V, 281, 282, y 283, fracción XIII, del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipio de León, Guanajuato**, los cuales para su mejor comprensión se transcriben a continuación:

¹⁰ Novena Época; Registro: 177347; Instancia: Segunda Sala; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Septiembre de 2005; Materia: Administrativa; Tesis: 2a./J. 115/2005; Página: 310.

«**Artículo 1.** El presente ordenamiento es de observancia general en todo el Municipio de León, Guanajuato, y sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Proveer la exacta aplicación de la Ley de Aguas Nacionales, Normas Oficiales Mexicanas y del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, respecto a la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales, en la zona urbana y comunidades rurales del Municipio de León, Guanajuato;

II. Definir la estructura orgánica, así como las funciones y atribuciones de sus Unidades Administrativas, así como las correspondientes al Órgano de Gobierno del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León;

III. Regular la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales, en la zona urbana y comunidades rurales del Municipio de León, Guanajuato, comprendiendo en ello la planeación, programación, construcción, mantenimiento, administración, operación, innovación, mejoramiento y control de las obras necesarias para su prestación;

IV. Establecer las normas necesarias para garantizar la calidad, cantidad, equidad y continuidad de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales a toda su población; en forma autosuficiente y sustentable, garantizando gradualmente el acceso, disposición y tratamiento de agua potable para consumo personal, doméstico, comercial e industrial en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, respetando el derecho humano al agua;

V. Regular el uso de la red de alcantarillado sanitario en las descargas de aguas residuales diversas a las de uso doméstico;

VI. Establecer los límites máximos permisibles de contaminantes de las aguas residuales, así como las condiciones particulares de descarga, a fin de prevenir y controlar la contaminación de las aguas, de conformidad con la normatividad legal aplicable, y

VII. Regular las facultades de inspección, vigilancia, supervisión, revisión, determinación, cobro y sanción respecto a omisiones, infracciones e incumplimiento de obligaciones relativas a los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales a su cargo, así como de las contribuciones, aprovechamientos, conceptos de incorporación, aportaciones, contraprestaciones, sanciones administrativas, multas, cuotas, y tasas y/o tarifas causados por su prestación a las y los clientes.

«**Artículo 3.** Para lo no previsto por el presente Reglamento será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en la Ley de Aguas Nacionales, las normas oficiales mexicanas que se encuentren vigentes, el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Para el ejercicio de la función fiscalizadora, recaudadora, de liquidación y cobro de los créditos fiscales causados por la prestación de los servicios públicos a cargo del SAPAL, aplicarán supletoriamente la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, el Código Fiscal del Estado de Guanajuato y demás ordenamientos en la materia que resulten aplicables.

Para los efectos de los procedimientos administrativos contemplados en el presente Reglamento, se aplicará de manera supletoria el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.»

«**Artículo 5.** Para efectos de este Reglamento se consideran como acciones de orden público e interés social, que puede realizar el SAPAL, las siguientes: [...]

IV. La prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localicen dentro del Municipio de León, de su competencia, ya sea que surjan en el mismo o que provengan de otros Municipios o Entidades;

«**Artículo 11.** Son atribuciones del SAPAL las siguientes:

I. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales bajo los criterios de sustentabilidad, calidad del servicio, oportunidad y mediante la adopción de las mejores prácticas a nivel mundial y cobrarlos en los términos de la Ley de Ingresos vigente, este Reglamento y demás disposiciones fiscales aplicables; [...]

IX. Supervisar que las descargas de aguas residuales se realicen conforme a la normatividad ambiental vigente;
[...]

«**Artículo 12.** El Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, identificado por sus siglas SAPAL, es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.»

«**Artículo 13.** El SAPAL es el organismo encargado de operar y de garantizar la prestación, con oportunidad, sustentabilidad y adoptando las mejores prácticas, de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, así como la captación, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales en el Municipio de León, Guanajuato.

En su carácter de autoridad fiscal, el SAPAL se encargará de la recaudación y administración de las contribuciones y aprovechamientos generados por la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en su caso, determinará y liquidará los créditos fiscales, mediante el pleno ejercicio de las facultades y procedimientos previstos por el presente Reglamento y, en lo no previsto expresamente en él, por las demás Leyes, Códigos y disposiciones administrativas aplicables, sin que para tal efecto requieran de la participación de ninguna otra autoridad fiscal.»

«**Artículo 18.** Para el estudio, planeación, programación, ejecución, control y despacho de los asuntos de su competencia, el SAPAL estará integrado por: [...]

VI. Las Unidades Administrativas necesarias para el cumplimiento de su objeto, las cuales se encuentran establecidas en el presente ordenamiento.

«**Artículo 132. El Departamento de Fiscalización tendrá las atribuciones siguientes:** [...]

IV. Ordenar, iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos de inspección, vigilancia, supervisión, revisión, determinación, cobro y sanción respecto a omisiones, infracciones e incumplimiento de obligaciones relativas a los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales a su cargo, así como de las contribuciones, aprovechamientos, conceptos de incorporación, aportaciones, contraprestaciones, sanciones administrativas, multas, cuotas, tasas y/o tarifas causados por su prestación a las y los usuarios, de conformidad con procedimiento previsto por el presente Reglamento, e instaurar, sustanciar y resolver el Procedimiento Administrativo de Ejecución previsto en las leyes fiscales aplicables.

V. En relación a los procedimientos administrativos de inspección, sanción y ejecución, el Departamento de Fiscalización contará con las siguientes atribuciones:

- a.** Verificar, inspeccionar y comprobar que las y los usuarios den cumplimiento de obligaciones previstas en este reglamento, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- b.** Ordenar y practicar visitas de inspección, así como requerir información y documentación o datos de las y los usuarios o de terceros relacionados con ellos, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las y los usuarios de SAPAL, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- c.** Sustanciar y tramitar los procedimientos administrativos y emitir los actos de autoridad en la materia que se señalan en la fracción anterior.
- d.** Ejecutar resoluciones y acuerdos que ordenen las medidas de seguridad, limitación de servicios, y cualquier otra que resultase aplicable derivada del incumplimiento de las obligaciones de las y los usuarios.
- e.** Habilitar días y horas inhábiles para el ejercicio de sus atribuciones.
- f.** Notificar los actos de autoridad que emita.
- g.** Hacer uso de la fuerza pública en los casos que estime necesario, en sus actos de inspección y verificación.
- h.** Determinar la responsabilidad solidaria respecto de créditos fiscales en el ejercicio de las atribuciones a que se refiere este artículo, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

i. Dar a conocer a las y los usuarios, responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación y de las verificaciones de origen practicadas y hacer constar dichos hechos y omisiones en las actas levantadas durante el procedimiento; informar a las y los usuarios, su representante legal y/o a sus órganos de dirección, de los hechos u omisiones que se conozcan en el desarrollo del procedimiento administrativo correspondiente;

j. **Imponer sanciones derivadas del incumplimiento de cualquier obligación** prevista en este reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables por parte de las y los usuarios.

«**Artículo 281.** El SAPAL, a través de las Unidades Administrativas competentes, podrá comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales del presente Reglamento así como de las demás normas reglamentarias que le competan, y llevar a cabo visitas de inspección en los inmuebles, instalaciones y obras cuyas actividades sean objeto del presente Reglamento.»

«**Artículo 282.** Las visitas de inspección se practicarán para verificar cualquiera de los supuestos siguientes:

- I. Que el uso de los servicios que preste a las y los clientes sea el contratado;
- II. Que el funcionamiento de las instalaciones esté de acuerdo a la autorización concedida;
- III. El correcto funcionamiento de los medidores y las causas de alto y bajo consumo;
- IV. El diámetro exacto de las tomas;
- V. La existencia de tomas clandestinas o derivaciones no autorizadas;
- VI. La existencia de fugas de agua o drenaje;
- VII. Que las instalaciones de los fraccionamientos se hayan realizado de conformidad con los proyectos autorizados por el SAPAL;
- VIII. Que se cumpla con las normas oficiales mexicanas en cuanto a contaminantes vertidos a los sistemas del SAPAL y la aplicación de las medidas conducentes;
- IX. Revisión de procesos de producción industriales para verificar descargas al alcantarillado sanitario;
- X. Las descargas que se realicen al sistema de alcantarillado sanitario y pluvial operado por el SAPAL, así como el volumen y la calidad del agua descargada;
- XI. El estado de la fosa, trampa o cualquier otro sistema de pretratamiento;
- XII. La existencia de medidores, en el ámbito de competencia de cada Unidad Administrativa;
- XIII. Cualquier otro acto u hecho que contravenga las disposiciones del presente reglamento, y
- XIV. Las demás que determinen el Consejo Directivo o la persona titular de la Dirección General para el debido cumplimiento de lo dispuesto por el presente Reglamento.

«**Artículo 283.** El SAPAL, a través de las Unidades Administrativas competentes, podrá comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales del presente Reglamento así como de las demás normas reglamentarias que le competan, y llevar a cabo visitas de inspección, de manera fundada y motivada, en los inmuebles, instalaciones y obras cuyas actividades sean objeto del presente Reglamento.

XIII. Concluido el plazo de pruebas, se dictará resolución dentro de tres meses, en la que además de las sanciones a que se haga acreedor el infractor, se le ordenará que realice medidas correctivas para subsanar las conductas cometidas.» [Énfasis añadido].

De las disposiciones citadas por la demandada en el acto impugnado, se advierte que la **fracción V, del artículo 132, constituye una norma compleja, ya que contiene 10 diez hipótesis diversas, omitiendo la autoridad precisar en cuál de ellas sustenta su competencia para imponer sanciones por las omisiones, infracciones e incumplimiento de obligaciones previstas en el Reglamento.**¹¹

Esto es, la autoridad señaló la fracción del precepto invocado sin especificar sus incisos o letras aplicables, de donde dicha fundamentación formal de la competencia se estima incorrecta, dada tal omisión en la invocación normativa exacta y expresa, que debe darse siempre tratándose de normas complejas con múltiples hipótesis aplicables.

Clarifica lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial:

«**NORMAS COMPLEJAS. SU NATURALEZA DEPENDE DE LA PLURALIDAD DE HIPÓTESIS QUE LAS COMPONEN.** De conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 115/2005 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 XXII, septiembre de 2005, página 310, de rubro: "**COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.**", una norma compleja es aquella que incluye diversos elementos competenciales o establece una pluralidad de competencias o facultades que constituyan aspectos independientes unos de otros, de manera que para estimarse correcta la

¹¹ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 23 veintitrés de junio del 2020 dos mil veinte; Año CVII; Tomo CLVIII; Número 125; Segunda Parte.

fundamentación de un acto de autoridad que se apoye en un precepto de tal naturaleza es necesaria la cita precisa del apartado, fracción, inciso o subinciso que otorgue la atribución ejercida o, si no los contiene, la transcripción del texto correspondiente. Por tanto, la naturaleza de una norma compleja depende de la pluralidad de hipótesis que la componen, porque el particular no tiene la certeza a cuál de ellas se refiere el acto que le perjudica.»¹²

Si bien dichas disposiciones normativas refieren -de manera genérica- a la regulación de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento, reúso y disposición final de aguas residuales, en la zona urbana y comunidades rurales del Municipio de León, Guanajuato, así como a las facultades de inspección y sanción respecto de las omisiones, infracciones e incumplimiento de las obligaciones relativas a los servicios referidos con antelación, son insuficientes para determinar que el Jefe del Departamento de Fiscalización, adscrito a la Gerencia de Calidad del Agua y Fiscalización, del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, tiene competencia formal y material para conocer y resolver sobre la imposición de las sanciones derivadas del incumplimiento de cualquier obligación contemplada en el marco jurídico aplicable.

Por tanto, era menester que la hoy demandada fundamentara su competencia formal y material **señalando expresamente los incisos o letras b y j**, de la fracción V, del citado artículo 132 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipio de León, Guanajuato¹³, pues dicha fracción refiere que tratándose de los procedimientos administrativos de inspección, sanción y ejecución, el Departamento de Fiscalización contará con las atribuciones para **«ordenar y practicar visitas de inspección e imponer las sanciones aplicables»** derivadas de incumplir una obligación prevista en el reglamento, en normas oficiales mexicanas y en cualquier disposición jurídica aplicable en la materia.

¹² Décima Época; Registro: 159997; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Materia: Constitucional, Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/65 (9a.); Página: 1244.

¹³ «**Artículo 132.** El Departamento de Fiscalización tendrá las atribuciones siguientes: [...]

V. En relación a los procedimientos administrativos de inspección, sanción y ejecución, el Departamento de Fiscalización contará con las siguientes atribuciones: [...]

b. Ordenar y practicar visitas de inspección, así como requerir información y documentación o datos de las y los usuarios o de terceros relacionados con ellos, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las y los usuarios de SAPAL, de conformidad con las disposiciones aplicables.

j. Imponer sanciones derivadas del incumplimiento de cualquier obligación prevista en este reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables por parte de las y los usuarios». [...] [Énfasis añadido]

Para estimar debidamente fundada la competencia de la autoridad demandada, debieron haberse citado las atribuciones legales que reconocen al Jefe del Departamento de Fiscalización, la competencia formal y material para que en un procedimiento administrativo de inspección, sanción y ejecución, se puedan ordenar y practicar visitas de inspección, así como imponerse las sanciones legales aplicables, y precisarse con exactitud el apartado, fracción, inciso o sub inciso del artículo correspondiente, lo que en la especie no sucedió, tal y como quedó demostrado, pues se reitera que la demandada debió de señalar con claridad y precisión las atribuciones que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar la competencia de la autoridad para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo así en estado de indefensión¹⁴.

Además, no se soslaya que en su demanda la parte actora aduce que la resolución impugnada **no se encuentra debidamente fundada y motivada**; de modo que, del análisis realizado a la determinación controvertida, se aprecia que la autoridad demandada concluyó que la parte actora infringió, lo previsto por el artículo 285, fracciones IX, XI, y XXVIII, del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el municipio de León, Guanajuato, mismo que dispone:

«**Artículo 285.** Se consideran infracciones a las disposiciones del presente Reglamento, las siguientes: (...)»

IX. No contar con registro para la medición de flujos de agua residual descargada y la toma de muestras, en giros industriales;

XI. No contar con medidores de descarga en uso industrial.

XXVIII. No obtener el registro de descarga correspondiente en los plazos fijados por el SAPAL, así como no informar en tiempo y forma cualquier cambio en el proceso que pudiese afectar dicho registro; (...)» [Subrayado propio]

¹⁴ Es aplicable al efecto la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: «**COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD FISCAL. AUNQUE NO SE DESCONOZCA QUE LA TIENE, DEBE FUNDARLA.** Incluso en el supuesto de que la autoridad hacendaria emisora del acto tenga competencia para dictarlo, sea por sumisión del contribuyente o por disposición expresa de la ley, está obligada a fundarla por mandato de los artículos 16 constitucional y 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación; es decir, la necesidad de citar los dispositivos en los que se establezca esa competencia, se insiste, sea tácita o expresa, no se desvanece ante el sometimiento del gobernado, pues tal excepción no la contemplan los citados preceptos y sí, por el contrario, la exigen; de manera, entonces, que hay que fundarla». Registro digital: 177348, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materias: Administrativa, Tesis: VI.3o.A. J/50, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, septiembre de 2005, página 1233, Jurisprudencia.

Ello, pues la autoridad determinó con base en la visita de inspección y del dictamen técnico número *****, que el actor «no actualizó su registro de descarga, no cuenta con un registro para la medición de flujo de agua residual descargada y no cuenta con un medidor de descarga de uso industrial». Lo cual, llevó a la autoridad a asumir que el promovente realiza las descargas de agua residual provenientes de su predio, en transgresión a las disposiciones contenidas en el Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el municipio de León, Guanajuato.

Al respecto, se aprecia que **la autoridad fue omisa en explicar desde cuando «se encontraba obligado a tramitar el registro de descarga» de las aguas residuales, pues derivado del expediente administrativo de inspección no se desprenden elementos que establecieran la fecha desde que se incurrió en dicha infracción, tal cual lo establece el numeral 255, primer párrafo, del reglamento en trato.**

Sin perjuicio de lo anterior y, de un análisis realizado al contenido del citado reglamento, se aprecia que los numerales 255, 256 y 257 establecen tres supuestos distintos para el registro de descarga de aguas residuales, a saber:

- 1) Respecto de los establecimientos que hubiesen recabado el registro de descarga de aguas residuales ante dependencias distintas al SAPAL¹⁵;
- 2) Los medidores de registro continuo de acuerdo al volumen y caracterización de las aguas descargadas y que se encuentren aprobadas por el SAPAL¹⁶;
- 3) La opción de regularización de descargas clandestinas¹⁷.

Esto se traduce en la posibilidad de que las descargas de aguas residuales industriales: (i) se encuentre registrada ante una dependencia distinta; (ii) el tipo de descarga este aprobada por SAPAL; y (iii) se trate de una descarga clandestina.

Sin embargo, **en la resolución impugnada, la autoridad demandada no lleva a cabo el proceso de subsunción o adecuación entre los hechos**

¹⁵ Artículo 255, párrafo segundo, del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el municipio de León, Guanajuato.

¹⁶ Artículo 256, fracción II, del mismo reglamento.

¹⁷ Artículo 257, del mismo reglamento.

constatados y los supuestos legales antes descritos¹⁸; asimismo, la demandada tampoco justifica el tipo de descargas que se realizan, si el predio del actor se encuentra registrado ante otra dependencia, el volumen aproximado de las descargas o la posibilidad de regularizarse al ser una descarga clandestina, con base en el análisis y ponderación de los extremos establecidos en los numerales citados, lo que en la especie no sucedió.

Ergo, se considera que la razón asiste a la parte actora, al constatarse que la resolución impugnada se encuentra además indebidamente **fundada y motivada** en su contenido medular.

D). Conclusión. Así pues, se advierte en la resolución impugnada una **insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad**, por lo que se actualiza la hipótesis de nulidad prevista en el artículo 143, en íntima vinculación con las fracciones I y VI, del ordinal 137, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Igualmente ha quedado patentizado, que el acto impugnado adolece de una **indebida fundamentación y motivación**, incumpliendo así el mismo con los extremos previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, y en la fracción VI del mismo ordinal 137 del Código aludido. Dado lo cual, se actualiza en la especie la hipótesis de nulidad del artículo 302, fracciones I, II y IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEXTO. Decisión o Fallo. Sobre esa base, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **nulidad total del acto impugnado**. Se puntualiza que la nulidad deberá ser lisa y llana, ya que al estar en presencia de un vicio material, su ineficacia es total.¹⁹

¹⁸ Apoya tal pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia siguiente: «**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.**» Novena Época Registro: 194798 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, enero de 1999 Materia(s): Común Tesis: VI.2o. J/123 Página: 660.

¹⁹ Sustenta la determinación anterior, el siguiente criterio jurisprudencial de rubro: «**NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.**» Novena Época; Registro: 172182; Instancia: Segunda Sala; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, junio de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J.99/2007; Página: 287.

Dado el sentido del fallo, es innecesario que se analicen los restantes conceptos de impugnación que se hicieron valer en el escrito inicial de demanda, ya que ello a nada práctico conduciría, de conformidad con el sentido de esta sentencia.²⁰

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas:

(i) Se dejen sin efectos las sanciones impuestas. Respecto a la pretensión en estudio, se estima que al haberse decretado la nulidad total del acto impugnado, ésta **se encuentra satisfecha**, pues una consecuencia intrínseca es que no será ejecutable y, por ende, dichas sanciones quedan sin efectos, ello conforme al ordinal 143 del Código multicitado.

No advirtiéndose por este juzgador algún otro derecho que deba ser restablecido al actor con motivo de la resolución decretada nula.

Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que el promovente lleva a cabo la explotación de una actividad industrial con el giro de «*tenería*» y es usuario del «*servicio de descarga de aguas residuales*», regulado por el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el municipio de León, Guanajuato.

En tal virtud, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 256 y 259 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el municipio de León, Guanajuato, se encuentra sujeto a dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con la descarga de aguas residuales «no domésticas» en el sistema de alcantarillado sanitario.

Aclarándose así, que **la autoridad demandada tiene expeditas sus facultades legales y reglamentarias para verificar en cualquier momento el debido cumplimiento de los deberes** en dicha materia.

²⁰ Al respecto se invoca la jurisprudencia de rubro: «PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN AL EXAMEN PREFERENTE DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, PUES DE RESULTAR FUNDADOS HACEN INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2010).» Novena Época; Registro: 1007120; Instancia: Segunda Sala; Jurisprudencia; Fuente: Apéndice de 2011; Materia: Administrativa; Tesis: 200.

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, **no subsiste condena** alguna que deba cumplir la autoridad demandada, dado el alcance y sentido de esta sentencia respecto de la nulidad lisa y llana antes decretada.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Esta Primera Sala es competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento, acorde a lo manifestado en el Considerando Cuarto de esta sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad total del acto impugnado, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto y Sexto de la misma.

CUARTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se estima satisfecha la pretensión del actor**, atento a lo determinado en el Considerando Séptimo de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes. En su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Kenia Karolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

MERC

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 4763/1ªSala/21.