

Silao de la Victoria, Guanajuato, de 8 ocho de enero de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.241/1ª.Sala/2020**, promovido por la Licenciada ***** -autorizada de la autoridad demandada en el proceso de origen-; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 18 dieciocho de agosto de 2020 dos mil veinte, la licenciada *****, interpuso ante los Juzgados Administrativos Municipales de León, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la resolución de 3 tres de agosto del presente año.

SEGUNDO. Trámite. El titular del Juzgado Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mediante oficio J.P.A.M./136/2020 de fecha 25 veinticinco de agosto de 2020 dos mil veinte, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa.

TERCERO. Turno. Mediante acuerdo de 18 dieciocho de septiembre de 2020 dos mil veinte, fue admitido el recurso de revisión número R.R.241/1ªSala/2020, del cual se corrió traslado al Licenciado ***** - parte actora en el proceso de origen-, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestara lo que a su interés conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 9 nueve de diciembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la parte actora en el proceso de origen, por no expresando lo que a sus intereses convino en relación con el recurso de revisión interpuesto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; así como, 1, 2 y 4, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente *****, tramitado y resuelto por el titular del Juzgado Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mismos que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio o a petición de parte por ser cuestiones de orden público. No encontrando alguna causal que impida el estudio de fondo del presente asunto se procede al análisis de los conceptos de violación.

CUARTO. Argumentos del recurrente. En síntesis la recurrente sostiene:

«**Primero.** Causa evidente agravio la sentencia de fecha 03 de agosto de 2020, emitida dentro de la causa administrativa que no ocupa, por el Juzgado Primero Administrativo Municipal, contenida en el Considerando Quinto, y su consecuente resolutive tercero y cuarto de la sentencia motivo del presente recurso de revisión, (...) en el sentido de que el Juez de la causa desestima los argumentos y manifestaciones señaladas en la demanda, pues, analiza de manera ambigua y aislada los preceptos legales, no siendo de manera conjunta ni sistemática pues omite realizar un análisis de las facultades que reviste el actuar de los inspectores adscritos a la Gerencia de Tratamiento y Reúso de este Organismo Operador, tal y como se desprende del artículo 242 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipios de León, Guanajuato, vigente en la fecha de los hechos, en concatenación con el artículo 243 del mismo ordenamiento legal (...) Resultando inatendible lo señalado por el A quo respecto a una insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad que emite el documento impugnado, al no encontrarse prevista la figura del Inspector en el Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipio de León, Guanajuato (...) En este orden de ideas se advierte que, este Organismo Operador a través de la Unidad Administrativa (Gerencia de Tratamiento de Reúso) a través de los Inspectores **** y ****, actuó como autoridad competente para la aplicación de sanciones en observancia de las acciones establecidas en las reglas de visita de inspección contempladas en el artículo 273 del precitado ordenamiento legal (...)

Segundo. Causa evidente agravio la sentencia (...) el A quo omitió analizar los argumentos vertidos en la demanda relacionados con a las facultades que revisten el actuar de los inspectores adscritos a la Gerencia de Tratamiento y Reúso de este Organismo Operador, así como, que el documento base de la acción aportada por la actora no constituye una determinación de sanción o multa, en virtud de no ser una determinación definitiva, sino un documento informativo en el que se hace de su conocimiento al titular de la cuenta ****, y por tanto al responsable del inmueble las condiciones de descarga del mismo, la determinación y/o conducta determinada, la documental base de la acción, no se desprende constituya una determinación de sanción o determinación definitiva, pues en los propios documentos se señala que la titular de la cuenta, “cuenta con 3 días hábiles a partir de la recepción del presente aviso” es decir, que se desprende que no es una

determinación de sanción, sino que el propio documento señala ser un aviso y por lo tanto documento informativo...

QUINTO. Antecedentes. Previo al estudio de los disensos expuestos por la recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. *****, presentó demanda de nulidad en contra del acta de infracción número de folio *****, número de expediente *****, impuesta el 12 doce de agosto de 2019 dos mil diecinueve, por los Inspectores adscritos a la Gerencia de Tratamiento y Reúso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato.

2. Seguida la secuela procesal, el titular del Juzgado Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, decretó la nulidad total de la multa impuesta y condenó a los Inspectores demandados, para que realizaran las gestiones necesarias, con la finalidad de reintegrar a la parte actora la cantidad que erogó por concepto de multa.

3. Ante ese panorama, quien representa a la parte demandada, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

SEXTO. Estudio de los agravios planteados. Los agravios se analizaran de manera conjunta pues se encuentra relacionados, lo anterior de conformidad con lo establecido en la siguiente jurisprudencia: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO**¹».

¹ VI.2o.C. 1/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

En esencia señala quien recurre el Juez Primero Administrativo Municipal, desestima los argumentos y manifestaciones señaladas en la demanda, pues omite realizar un análisis de las facultades que reviste el actuar de los inspectores adscritos a la Gerencia de Tratamiento y Reúso de este Organismo Operador, tal y como se desprende del artículo 242 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipios de León, Guanajuato, vigente en la fecha de los hechos, en concatenación con el artículo 243 del mismo ordenamiento legal, resultando inatendible lo señalado por el A quo respecto a una insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad que emite el documento impugnado, en este orden de ideas se advierte que ese Organismo Operador a través de la Unidad Administrativa (Gerencia de Tratamiento de Reúso) los Inspectores ***** y *****, actuaron como autoridad competente para la aplicación de sanciones en observancia de las acciones establecidas en las reglas de visita de inspección contempladas en el artículo 273 del precitado ordenamiento legal, continúa manifestando que el documento base de la acción aportada por la actora no constituye una determinación de sanción o multa, en virtud de no ser una determinación definitiva, sino un documento informativo en el que se hace de su conocimiento al titular de la cuenta *****, y por tanto, al responsable del inmueble las condiciones de descarga del mismo, la determinación y/o conducta determinada, sin que se desprende que constituye una determinación de sanción o determinación definitiva.

Los agravios que esgrime quien recurre, quien resuelve los considera **inoperantes**² y, por ende, insuficiente para modificar o revocar la resolución que se recurre, como se demostrará enseguida.

En principio, tenemos que el recurso de revisión es un medio de control que permite a las partes rectificar determinaciones que no sean asertivas o bien, reencauzar el proceso cuando el mismo por un yerro humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por los Juzgados Administrativos Municipales, es necesario que los agravios o disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es, que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

Como premisa primigenia, se afirma que las decisiones que adopten las autoridades administrativas, que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas y motivadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias³.

²**AGRAVIOS INOPERANTES.** Resultan inoperantes los agravios cuando en ellos nada se aduce en relación con los fundamentos esgrimidos en la sentencia recurrida, ni se pone de manifiesto el porqué, en concepto del inconforme, es indebida la valoración que de las pruebas hizo el Juez a quo. Tribunales Colegiados de Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis XI.2o. J/27; p.1932, registro: 180,410.

³ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Párrs. 152 y 153; *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 153, y en *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, *supra* nota 147, párr. 139. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Cfr. ECHR, *Hadjianastassiou v. Greece*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 252, para. 23.

En este sentido, en todo acto de autoridad en principio debe estar **debidamente fundamentada su competencia**, pues la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad⁴. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores⁵.

Por todo ello, el deber de fundamentar y motivar su atribución es una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 la Convención Interamericana de Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Por ello, quien resuelve estima **inoperantes** los agravios que esgrime la autoridad que recurre, pues en efecto, el acta de infracción número de folio *****, número de expediente 6002, impuesta el 12 doce de agosto de 2019 dos mil diecinueve, emitida por los Inspectores -***** y *****- adscritos a la Gerencia de Tratamiento y Reúso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, es el instrumento con el que se acredita la visita con la cual se pretende verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en la materia y del cual deriva da sanción que dichos inspectores le impusieron a la parte actora, por ello, ésta debe

⁴ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122 y *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 78.

⁵ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 78. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Hamilton V. Jamaica*, Communication No. 333/1988, CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

generar certeza jurídica en el gobernado, sin que haya menor duda respecto a la confección de que quienes se constituyeron en el domicilio del justiciable y realizaron la visita que de la cual derivó la multa impugnada, fundamentaran debidamente su atribución.

Esto es, si la autoridad competente realiza una visita que concluye con una multa, resulta lógico y exigible que contenga todos los ordenamientos legales que lo facultan para emitir el acto de molestia, ello para darle certeza jurídica al justiciable. Apoya el razonamiento anterior la siguiente tesis⁶ cuyo rubro y texto señalan:

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbibito en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su

⁶ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, registro 2005777, tesis IV.2o.A.50 K (10a.), página 2241.

esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos

han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Énfasis añadido.

Bajo las anteriores premisas se concluye que era obligación de los Inspectores -***** y *****- adscritos a la Gerencia de Tratamiento y Reúso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, citar de manera completa e integral los ordenamientos legales que lo facultan en principio para realizar la visita y después para imponer la multa controvertida en el acto de molestia.

Sin que tal fundamentación competencial pueda realizarse en base a inferencias o presunciones lógicas, en la contestación de la demanda o en el recurso de revisión -ya no es el momento procesal oportuno-, pues la fundamentación de la competencia debe ser completa, exacta, atinente y expresa en el acto de molestia no en uno diverso.

Por consiguiente, lo que pretende la demandada a través de este recurso, es tratar de perfeccionar su acto al introducir elementos que se encuentran fuera de la litis, debido a que al sostener que la actuación de los Inspectores mencionados encuentra fundamento en los artículos 242, 243, 272, 273 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento para el Municipios de León, Guanajuato, ordenamientos legales que no fueron invocados ni en la visita ni en la multa impuesta, esto es, la autoridad que hoy recurre trata de perfeccionar su acto al introducir elementos que se encuentran fuera de la litis, sin que sea el momento procesal oportuno este recurso, ello dado que en materia administrativa la litis se traba con la demanda y el acto impugnado.

Es ilustrativo a lo anterior el Criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal⁷ que establece lo siguiente:

LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. MATERIA DE LA.- Conforme a lo previsto por los artículos 2º, 18 y 87 de la Ley de Justicia Administrativa, la litis en el juicio de nulidad se establece con el acto impugnado y la demanda; por lo tanto, si en la contestación de demanda se expresan argumentos que controvierten cuestiones ajenas al acto impugnado, los mismos no pueden ser tomados en consideración, por no ser materia del litigio.

Finalmente se señala que, contrario a lo argumentado por la parte que recurre, el folio ***** controvertido si es un acto administrativo susceptible de ser impugnado, dado que se trata de una declaración unilateral de voluntad de los inspectores demandadas, que afecta la esfera jurídica del titular de la cuenta *****, al imponer una multa que de no ser controvertida en tiempo y forma se convertiría en un crédito fiscal.

Por lo tanto, ante **lo inoperante de los agravios**, lo procedente es **confirmar** la resolución emitida por el titular del Juzgado Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 12 doce de septiembre de 2019 dos mil diecinueve.

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1, fracción II, 2, 78, 121, 249, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

⁷ Exp. Num. 3.14/01 Sentencia de fecha 5 de abril de 2001. Actor: *****.

PRIMERO. Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Se confirma la resolución emitida por el titular del Juzgado Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe⁸.

⁸ Estas firmas corresponden al recurso de revisión R.R.241/1ª.Sala/2020.