

Silao de la Victoria, Guanajuato, 18 dieciocho de octubre de 2019 dos mil diecinueve.

### ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.5/1ª.Sala/19**, promovido por el ciudadano \*\*\*\*\*, autorizado de la parte actora en el proceso de origen; en particular atentos a la resolución de fecha 26 veintiséis de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, correspondiente al amparo directo \*\*\*\*\*, presentado por el justiciable, en contra de la sentencia de 20 veinte de marzo de 2019 dos mil diecinueve, ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

### ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción del recurso.** El 06 seis de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, el ciudadano \*\*\*\*\*, interpuso ante el Juzgado Tercero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la resolución de fecha 20 veinte de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, emitida por dicha autoridad.

**SEGUNDO. Trámite.** La Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mediante oficio de fecha 17 diecisiete de enero de 2019 dos mil diecinueve, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

**TERCERO. Turno.** Por acuerdo de 28 veintiocho de enero de 2019 dos mil diecinueve, fue admitido el recurso de revisión número R.R.5/1ª.Sala/19, del cual se le corrió traslado a \*\*\*\*\*, Gerente Comercial del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato -parte demandada en el proceso de origen-, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestara lo que a su derecho conviniera.

**CUARTO. Manifestaciones.** Por auto de 27 veintisiete de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada en el proceso de origen, por expresando lo que a sus intereses convino en relación al recurso de revisión interpuesto.

**QUINTO. Sentencia.** El 20 veinte de marzo de 2019 dos mil diecinueve se dictó sentencia, inconforme con ella, el justiciable interpuso amparo directo.

**SEXTO. Ejecutoria dictada en el amparo directo administrativo.** El 26 veintiséis de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Decimosexto Circuito, en el amparo directo administrativo número \*\*\*\*\*, en el Considerando Octavo determinó:

«...lo procedente es conceder la protección constitucional para el efecto de que la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el recurso de revisión R.R.5/1ª. Sala/19:

- a) Deje insubsistente la sentencia reclamada dictada el veinte de marzo de dos mil diecinueve.
- b) Dikte otra en la que siguiendo los lineamientos de la presente ejecutoria determine que \*\*\*\*\* tiene interés jurídico para impugnar la boleta multa contenida en el folio \*\*\*\*\*, emitida por la Gerencia Comercial del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato.»

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Insubsistencia de la sentencia.** El Tribunal de Control Constitucional concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a favor de \*\*\*\*\* y, conforme a lo ordenado en la ejecutoria que se cumple, este Juzgador **deja insubsistente** la sentencia pronunciada el 20 veinte de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

**SEGUNDO. 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; y 1, 2 y 4 fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

**TERCERO. Existencia del acto impugnado.** La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente \*\*\*\*\*, resuelto por la Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato, a los cuales 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.

**CUARTO. 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 agravio.

**CUARTO. Argumentos del recurrente.** En síntesis la parte actora en el proceso de origen sostiene:

«Es el caso que el día 04 de agosto de 2016, se inició demanda reclamando la ilegal multa impuesta en el bien inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , de la colonia industrial \*\*\*\*\* , en la ciudad de León, Guanajuato; bajo el folio \*\*\*\*\*. Ahora bien resulta, dada la naturaleza del acto, que la demandada omite dirigir su acto a persona en específico, aun cuando cuenta con los datos preciso del usuario y los responsables del predio en relación con los servicios contratados, tan es así que acompaña a la infracción un reporte de verificación \*\*\*\*\* con los datos del actor, signado por los CC. Funcionarios públicos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

En ese orden de ideas, resulta inconcuso que la demandada conoce el nombre y carácter de la parte actora respecto del predio antes referido, y por ello es clara la omisión en cumplir con un requisito de forma que está a su alcance como lo es dirigirlo a la persona que obra en sus registros, es decir, al impetrante. Así las cosas, el A quo de forma inverosímil e incongruente decidió decretar el sobreseimiento por no acreditar un carácter que ya le ha otorgado la demandada con la documental referida en el párrafo anterior; convalidando de esta forma el actuar irregular de la autoridad, otorgando un beneficio procesal a la demandada, al pasar por alto la falta de formalidad de la boleta de infracción al no precisar los datos del actor, conocidos ampliamente por obrar dicha información en sus registro, como se acredita con las pruebas aportadas.

Resulta antijurídica la decisión del juzgador respecto a considerar insuficiente la documental consistente en “REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES”, la cual contrario a lo que manifiesta la A quo sí está relacionada con la boleta de infracción \*\*\*\*\*; tan es así que hace referencia a dicho folio, al domicilio y a la cuenta.

Además de lo anterior, dicha documental contiene los mismos signos externos del acta infracción impugnada, y está signada por dos funcionarios públicos, por lo que claramente la determinación de que dicha prueba carece de certeza resulta un

flagrante e inaceptable agravio a la parte actora, negándoles un debido acceso a la justicia.

El juzgador debió por tanto analizar las documentales de manera pormenorizada para darse cuenta que guardan relación entre sí al estar referido el folio de infracción en el reporte, el cual fue signado por funcionarios de la autoridad demandada, sin que sea dable como lo ha hecho la A quo, desestimar su valor por no conocer supuestamente el cargo de los funcionarios, y que si bien no es mencionado no es una cuestión que pueda ser imputable a la parte actora.

Ahora bien, el Código de la materia, otorga recursos a los Juzgadores para facilitar se alleguen de elementos en búsqueda de la verdad. Así las cosas, la A quo pretende deslindarse de la obligación jurídica, más que facultad, que le impone el numeral 50 del Código de la materia:

[...]

La falta de interés en la búsqueda de la realidad de los hechos y de diligencia del a quo está ocasionando perjuicios al actor, contraviniendo las disposiciones que otorgan los medios para facilitar el conocimiento de la verdad, por el contrario el Juez ha sido omiso en utilizarlos y dentro de una posición de confort ha decidido no ahondar en la búsqueda de la realidad de los hechos, aun con la suficiencia de elementos aportados por la recurrente, todo ello en perjuicio de ésta.

[...]

En ese sentido, la decisión del a quo de sobreseer el proceso por supuestamente no acreditar el interés jurídico porque el acto impugnado está dirigido al propietario, poseedor, comodatario, usufructuario; resulta contraria a derecho, ya que en efecto existen elementos que acreditan de manera suficiente el interés jurídico del actor.

Así las cosas, la determinación del Juez Administrativo Municipal de la ciudad de León, Guanajuato, resulta violatoria del debido proceso, al realizar consideraciones contrarias a derecho interpretando erróneamente cuerpos normativos, valorar de forma inadecuada las pruebas y omitiendo llevar a cabo un debido análisis del asunto así como allegarse de elementos en búsqueda de la

verdad de los hechos, coartando mediante sendas violaciones el derecho a recibir una correcta administración de justicia.

[...]

Único. Radicar el presente recurso y previo análisis del expediente respectivo; dejar sin efectos legales, la resolución del A Quo, y pronunciarse sobre el fondo de la controversia, aplicando la suplencia de la queja de ser procedente y necesaria; a efecto de salvaguardar el estado de derecho y los que le asisten a la parte recurrente...»

**QUINTO. Estudio de los agravios planteados.** Para dar cumplimiento a la ejecutoria dictada en el amparo directo administrativo \*\*\*\*\*, en que se señala:

«...con el documento público denominado «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES», se demostró el interés jurídico de \*\*\*\*\* para controvertir la boleta de infracción \*\*\*\*\*,...»

En esa sintonía, el único agravio que esgrime quien recurre, es **fundado** y suficiente revocar la resolución de la primera instancia, bajo los siguientes argumentos jurídicos:

Se precisa que el escrito de demanda -proceso de origen- fue promovido por el ciudadano \*\*\*\*\*, quien controvertió la determinación de imponerle sanción económica consistente en multa. Ofreció como prueba de su intención, entre otras, la copia al carbón del folio de infracción número \*\*\*\*\* y el documento identificado como «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES».

Seguida la secuela procesal, en la resolución de 20 veinte de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo por demostrada la existencia el acto impugnado con la copia certificada del folio número \*\*\*\*\* y la confesión expresa de la demandada respecto de su emisión<sup>1</sup>.

Además, se tuvo por actualizada la causal de improcedencia aludida por la parte demandada<sup>2</sup>, la cual se encuentra prevista en la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, toda vez que de la lectura del folio impugnado se desprende que éste fue dirigido al «propietario, poseedor, comodatario, usufructuario» del inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\*, número \*\*\*\*\*, colonia \*\*\*\*\*, de León, Guanajuato, sin que el actor acreditara tener el carácter de cualquiera de esos estatus jurídicos, o bien, la representación legal de alguno de ellos, para estar en aptitud de impugnar la multa impuesta en el folio de infracción.

En esa misma tesitura, la Juez natural señaló que el original del documento denominado «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES», es insuficiente para acreditar el interés jurídico del actor, pues no obstante que se emitió a nombre de «\*\*\*\*\*», dicho documento no otorga certeza de haber sido emitido por la autoridad demandada, pues de la prueba de informes ofrecida por el actor, se obtuvo que la Gerencia Comercial del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, no logró localizar ningún documento relacionado con aquel juicio<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Considerando Tercero de la resolución recurrida, visible a foja 31 reverso del expediente principal.

<sup>2</sup> Véase el Considerando Cuarto del fallo reclamado -fojas 31 reverso a 34 del sumario de origen-.

<sup>3</sup> Ídem.

Así, concluyó que toda vez que el acto impugnado no fue emitido a nombre del actor sino del *propietario, poseedor, comodatario o usufructuario* del inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\*, número \*\*\*\*\*, colonia \*\*\*\*\*, de León, Guanajuato, \*\*\*\*\*, debió acreditar cualquiera de esas calidades, o en su caso, la representación legal de alguno de ellos, y al no ocurrir de ese modo, no se acredita el interés jurídico para demandar la nulidad de la multa contenida en el folio \*\*\*\*\*, siendo lo procedente el sobreseimiento en la causa administrativa.

Discordante con la decisión anterior, \*\*\*\*\* interpuso el recurso de revisión que ahora se resuelve.

En su expresión de agravios, arguye que es antijurídica la decisión de considerar insuficiente la documental consistente en «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES», porque la misma sí está relacionada con la boleta de infracción \*\*\*\*\*, al hacer referencia al folio, domicilio y a la cuenta, imponiendo una carga irracional al exigirle acreditar un carácter que ya le ha otorgado la demandada, convalidando el actuar irregular de dicha autoridad al pasar por alto la omisión de formalidades como la precisión en los datos del actor.

Como fue establecido, en la génesis procesal el ahora recurrente controvirtió la multa impuesta por la Gerencia Comercial del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, la cual consta en el folio \*\*\*\*\*, además acompaña un documento que en su encabezado señala «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES», el cual

arguye fue indebidamente valorado, porque los motivos de ineficacia no son imputables a la parte actora.

Al respecto, en la resolución recurrida se estimó<sup>4</sup>:

«...si bien es cierto se desprende la firma y nombre de dos personas, **se desconoce el cargo que ostentan** dentro del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, además **no contiene sello o certificación de la autoridad emisora** que otorgue certeza de que ciertamente fue emitido por la autoridad demandada.»

Resaltado propio.

Lo transcrito evidencia lo fundado del argumento de agravio, de conformidad con los ordinales 78, 86, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues la Jueza de origen obvió que el documento de marras<sup>5</sup> consta en original, expedido por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, aunado a que son visibles los nombres, firmas y signos exteriores que revisten los documentos públicos.

Soslayó además que la autoridad demandada no suscitó controversia sobre su emisión o alcance -objeción de documentos-, y por el contrario lo hizo propio, ofreciéndolo como prueba de su intención<sup>6</sup>; sin que represente obstáculo para su valor probatorio, el informe de autoridad ofrecido por el actor, del que se advirtió que no se encontró documento relacionado con el juicio, pues dicha circunstancia solo es

<sup>4</sup> Considerando Cuarto, foja 33 reverso.

<sup>5</sup> Documental visible a foja 6 del sumario original.

<sup>6</sup> Manifestación contenida en el ocurso de contestación de demanda en el capítulo de «ofrecimiento de pruebas» -foja 15 del expediente \*\*\*\*\*-.

atribuible a la propia autoridad, de conformidad con los artículos 40, fracción I, 46, fracción D y 51, fracción V, del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León, Guanajuato<sup>7</sup>.

Entonces, para efectos de substanciar un proceso administrativo, en el que se pretenda la restitución de un derecho violentado -interés jurídico-, resultaba necesario que el ahora recurrente acreditara precisamente ese nexo entre el acto reclamado y la afectación a su esfera de derechos; así, de la documentación que obra en autos del proceso en revisión, se desprende la existencia de un acto de afectación al interés jurídico del *propietario, poseedor, comodatario o usufructuario* del inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\*, número \*\*\*\*\*, colonia \*\*\*\*\*, de León, Guanajuato, por tratarse de la persona a la que se encuentra dirigido el folio de infracción.

Bajo ese contexto y en estricto apego a la ejecutoria del amparo \*\*\*\*\*, debe considerarse que el entonces vigente Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León, Guanajuato, prescribe en sus artículos 3, fracción X, 131, 132, 135, 139, 176 y 177, lo siguiente:

«Artículo 3. Para efectos del presente ordenamiento se entenderá por:

[...]

X. Cliente: persona física o moral que contrata la prestación de los servicios a cargo del Organismo Operador, y que se obliga al pago de la contraprestación respectiva.»

---

<sup>7</sup> Reglamentación municipal vigente al momento de la emisión del acto impugnado.

«**Artículo 131.** Están obligados a contratar los servicios públicos de agua, alcantarillado sanitario y de saneamiento:

I. Los propietarios o poseedores a cualquier título de predios destinados para uso habitacional;

II. Los propietarios o poseedores de predios destinados a giros comerciales o industriales o de cualquier otra actividad que por su naturaleza estén obligados al uso de agua potable o residuales tratadas, a los servicios de alcantarillado sanitario y de saneamiento;

III. Propietarios o poseedores de predios en comunidades rurales que cuenten con infraestructura para la prestación de los servicios.»

«**Artículo 132.** Los propietarios o poseedores de predios en cuyo frente se encuentre instalada tubería de distribución de agua potable y/o de recolección de aguas negras, comprendidos en el artículo anterior, cuando el organismo operador lo requiera deberán solicitar la instalación de sus tomas respectivas, su conexión, y firmar el contrato dentro de los términos siguientes:...

«**Artículo 135.** Cuando no se cumpla con la obligación que establece el artículo 132 del presente Reglamento, independientemente de que se impongan las sanciones que procedan, el organismo operador podrá instalar la toma de agua potable y la conexión de descarga al alcantarillado sanitario respectiva; y su costo será a cargo del poseedor o propietario del predio de que se trate.

Para el caso de que el propietario o poseedor del predio impida de cualquier forma la conexión de descarga a la red de alcantarillado sanitario, se dará aviso a las autoridades sanitarias para que las mismas exijan la instalación de la descarga domiciliaria en los términos de la Ley, »

«**Artículo 139.** Instalada la toma y hecha la conexión respectiva, el SAPAL comunicará al propietario o poseedor del predio giro o establecimiento de que se trate, la fecha de conexión y la apertura de su cuenta, para efectos de cobro.»

«**Artículo 176.** El propietario o poseedor de un bien inmueble responderá ante el Organismo Operador, por los adeudos que el inmueble genere por concepto de tarifas, derechos, cooperación para obras y en general cualquier concepto que se genere en los términos de este Reglamento y demás disposiciones legales.

Cuando se transfiera la propiedad de un inmueble con sus servicios, el nuevo propietario se subroga en los derechos y obligaciones derivados del contrato anterior, debiendo dar aviso al Organismo Operador, dentro de los treinta días naturales siguientes al de la fecha del acto que transmite la propiedad.»

«**Artículo 177.** Las personas que utilicen sin contrato los servicios del Organismo Operador, deberán pagar las cuotas que en forma estimativa fije ésta, regularizándose en su caso dichas tomas clandestinas, además de que se harán acreedores a las sanciones señaladas en éste Reglamento, por utilizar el servicio sin autorización y pago correspondiente, sin perjuicio de las acciones judiciales a que haya lugar.»

De lo transcrito se desprende que quienes tienen la calidad de clientes, propietarios o poseedores del inmueble tienen la facultad de exigencia oponible al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, son sujetos obligados al pago del servicio, incluso como usuario, aunque no sea propietario, **por haber contratado los servicios ante al organismo operador.**

En ese sentido, con el material probatorio que aportó el ciudadano \*\*\*\*\* en el proceso de origen **quedó acreditada la calidad de usuario y/o cliente**, y con ello probó fehacientemente la afectación a su esfera jurídica aunque no demuestre el carácter de propietario, poseedor, comodatario o usufructuario del inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , de León, Guanajuato; empero, puede inferirse que contrató los servicios con el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, pues de la apertura del número de cuenta, se denota que se instaló la toma y fue hecha la conexión respectiva, de lo que se desprende que el folio \*\*\*\*\* se impuso al cliente que tiene asignada la cuenta \*\*\*\*\* , es decir, al actor, **de ahí su interés jurídico.**

Lo que antecede encuentra sustento en lo dispuesto por la fracción I, inciso a), del artículo 251, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que a la letra cita:

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

**I.** Tendrán el carácter de actor:

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

Esto es, para acreditarse con el carácter de parte en un proceso administrativo, debe probarse suficientemente:

- i. Una afectación real y directa a un derecho o un bien;
- ii. La existencia de un acto o resolución administrativa;
- iii. Un nexo causal entre los dos extremos anteriores que demás coincida en una misma persona física o moral.

Es ilustrativo para sustentar lo anterior, el contenido de la siguiente tesis aislada<sup>8</sup>:

«**INTERÉS JURÍDICO, DEFINICIÓN DE.** El interés jurídico del promovente, ya fuere en el incidente de suspensión o en el juicio de garantías, debe sustentarse en un derecho objetivo reconocido por la ley, es decir, tal interés a que se refiere la Ley de Amparo ha de demostrarse en ciertos casos con el documento o medio de convicción idóneo con fuerza y valor probatorio pleno por el que una persona demuestra la titularidad de un derecho tutelado por la ley, mediante el cual pone en movimiento a la autoridad jurisdiccional federal para que ésta resuelva lo conducente en relación con la afectación alegada de ese derecho,

---

<sup>8</sup>Número de registro 180609 correspondiente a la novena época.

lo cual para el juzgador en materia de amparo debe ser eficientemente probado; empero, tratándose de una controversia judicial del orden común, la autoridad judicial, de acuerdo con las normas aplicables al caso, decidirá si a alguna de las partes le asiste o no un derecho subjetivamente tutelado por la ley de la materia aplicable.»

En el caso concreto, obra el «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES», con el que el actor legitima su intervención en la causa originaria y que de conformidad con los alcances de la protección constitucional **resulta suficiente para acreditar el interés jurídico** al constar el nombre del ahora recurrente, y que se aplica la sanción en el folio \*\*\*\*\*, respecto de la cuenta \*\*\*\*\*, de la cual es sujeto obligado a su pago en calidad de usuario y/o cliente.

Por tanto, de conformidad con la ejecutoria del amparo directo \*\*\*\*\*, se concluye que el justiciable **sí tiene un interés jurídico** para acudir a la instancia jurisdiccional a controvertir la boleta de infracción impugnada, por lo que en la especie no se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción I, del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en consecuencia, **se revoca el sobreseimiento** en el proceso \*\*\*\*\*, decretado por la Jueza Tercera Administrativo Municipal de León, Guanajuato.

**SEXTO. Se asume jurisdicción.** Puesto que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no contempla la figura del reenvío en caso de que se revoque una sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, **este órgano jurisdiccional reasumirá jurisdicción** y, se

procederá al estudio de los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora en su demanda de origen.

Esto es así, porque de acuerdo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas de este Tribunal están vinculadas a administrar justicia de manera completa, de ahí que cuando resulte procedente revocar las sentencias que dicten los Jueces Administrativos Municipales, se debe estudiar los conceptos de impugnación incorrectamente analizados por aquéllos y no limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, decretar su insubsistencia y obligar al juez natural a resolver la controversia en su integridad.

Por identidad en los razonamientos empleados, se cita la jurisprudencia<sup>9</sup> que dice:

**«RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR EL A QUO.** Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su

---

<sup>9</sup> Tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.), Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, del Libro IX, Junio de 2012, Tomo 2, página 757.

conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo.»

Luego, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la causa administrativa planteada, esta Sala de conocimiento determina no decretar el sobreseimiento en el proceso administrativo, y se avocará al estudio de los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora en su demanda.

Se precisa a las partes que no se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendentes a controvertir su eficacia, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, 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»**<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tesis número 2a./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Tomo XXXI, Mayo de 2010, consultable a Página 830.

**SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de impugnación.** En sus conceptos de impugnación identificados como 2 y 3<sup>11</sup>, el impetrante manifiesta que el acto rebatido le causa agravio porque se incumplieron las formalidades contempladas en el artículo 261 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León, Guanajuato, impidiéndole ejercer una adecuada defensa por las graves omisiones de las demandadas, aunado a la ausencia de procedimiento sancionador, donde además niega lisa y llanamente haber cometido infracción alguna, mayormente cuando no se exhibió elemento probatorio alguno que lo acredite.

Vía contestación de demanda, el Gerente Comercial del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León, Guanajuato, arguyó que los conceptos de impugnación son infundados e inoperantes porque no atienden la legalidad del acto y primero debe demostrar el interés jurídico.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se procede a delimitar el objeto del presente proceso, por tanto, la *litis* consiste en determinar si se siguieron las formalidades del procedimiento de inspección que concluyó en la imposición de una multa a cargo del actor.

---

<sup>11</sup> Estudiados de forma conjunta por la relación entre los mismos, garantizando así el mayor beneficio para el actor en aras de salvaguardar el derecho humano a la tutela judicial efectiva, de conformidad con la tesis de 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.**» Tesis: VI.2o.C. J/304; Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Página: 1677.

Es **fundado** el argumento de agravio esgrimido por el justiciable, de acuerdo con las siguientes consideraciones jurídicas:

Una vez realizado el análisis de la sanción administrativa número \*\*\*\*\*, se advierte que en efecto, tal y como lo señala el actor, al establecer la descripción de la infracción, la demandada señaló que:

«El Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León verificó el domicilio y detectó las infracciones que se detallan a continuación, junto a su respectivo costo.

[...] Descargar residuos solidos o pastosos (industrial)...»

Luego, se tiene que el impetrante se duele del incumplimiento de las formalidades relativas a la visita de inspección y la ausencia total del procedimiento administrativo sancionador, por lo que niega haber realizado la actuación que se le atribuye. Tales manifestaciones constituyen una negativa «lisa y llana» en virtud de que fueron realizadas de manera categórica, sencilla, clara, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de algún hecho.

Ahora bien, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de demostrar su invalidez corresponde al particular; sin embargo, cuando el particular niega lisa y llanamente los hechos que motivan el acto, las autoridades deberán probar la veracidad de tales hechos, salvo que la negación implique la afirmación de otro hecho. A mayor abundamiento se transcribe el numeral en comento:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

De esa forma, conforme a las reglas de la distribución de la carga probatoria previstas por el ordinal de referencia, **le fue constituido a la autoridad demandada el deber de demostrar con toda claridad y precisión el motivo o causa generadora de la sanción administrativa -procedimiento de inspección-, así como la forma y términos en que se llevó a cabo**, a fin de preservar la legalidad y validez jurídica de su actuación.

Sobre dicho tópico, el actor ofreció la prueba de informes de la autoridad sobre la totalidad de los autos y constancias relativas al expediente \*\*\*\*\*. A lo cual, se tuvo a la autoridad demandada por informando que:

«...haciendo una búsqueda exhaustiva no se logró localizar ningún documento relacionado con el presente juicio.»

Dicho informe hace prueba plena acorde a lo establecido en el ordinal 122 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y genera convicción en este juzgador sobre **la falta de procedimiento previo a la imposición de la sanción**, esto es, entrega de la orden de visita, levantamiento del acta de visita, la posible formulación de observaciones durante el desarrollo de la visita o bien, que se hizo uso del derecho a ofrecer pruebas por escrito en el término dispuesto por el Reglamento, a fin de estar en posibilidad de dictar la resolución que corresponda.

Por consiguiente, **asiste la razón al justiciable**, considerando que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye como imperativo a todas las autoridades -en su respectivo ámbito de competencia-, que para efecto de emitir cualquier acto de molestia, deberá existir un mandamiento por escrito, en el cual se funde y motive su causa legal.

De la misma forma, el ordinal 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece como elemento de validez de todo acto administrativo que sea expedido de conformidad con las formalidades del procedimiento administrativo que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables.

En el caso concreto, en el acto confutado se plasmó que se verificó el domicilio y se detectaron infracciones; así, tratándose del desempeño de las facultades de inspección del organismo operador es oportuno acudir a lo dispuesto por las piezas articulares 259, 260 y 261, primer párrafo del entonces vigente Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León, Guanajuato:

«**Artículo 259.** El Organismo Operador para efectos de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales del presente Reglamento así como de las demás normas reglamentarias que le competan, podrá llevar a cabo visitas de inspección en los inmuebles, instalaciones y obras cuyas actividades sean objeto del presente Reglamento.»

«**Artículo 260.** Las visitas de inspección se practicarán para verificar cualquiera de los supuestos siguientes:

- I. Que el uso de los servicios que preste al cliente 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 Organismo Operador;
- VIII. Que se cumplan con las normas ecológicas en cuanto a contaminantes vertidos a los sistemas del Organismo Operador 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 Organismo Operador, así como el volumen y la calidad del agua descargada; y,
- XI. Las demás que determine el Consejo Directivo para el debido cumplimiento de lo dispuesto por el presente Reglamento.»

«**Artículo 261.** El Director General del Organismo Operador o la unidad administrativa que de acuerdo a este Reglamento le corresponda, podrá ordenar de manera fundada y motivada, las visitas de inspección de conformidad con lo dispuesto por el presente título y bajo las reglas siguientes...»

Énfasis añadido.

De la estructura normativa previa se desprende que previo a toda visita de inspección, deberá mediar -inexorablemente- orden por escrito, debidamente fundada y motivada por la unidad administrativa que corresponda, lo cual es relevante porque en el folio impugnado expresamente se asienta que se **verificó el domicilio**, y ante el débito probatorio fincado, se concluye que **la autoridad demandada se encontraba constreñida a acreditar que llevó a cabo el procedimiento relativo a las visitas de inspección**, por ser la forma prevista para realizar una verificación, lo que en la especie no aconteció.

En ese sentido, el punto medular lo constituye la **orden de visita** como «formalidad legal esencial» que tiene como fin delimitar el actuar de la autoridad verificadora, y en particular la ejecución de sus facultades de inspección, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la inspección correspondiente, en respeto y acato a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en favor de los particulares.

De lo anterior, resulta enriquecedor lo dispuesto por la siguiente jurisprudencia<sup>12</sup>:

«**ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO.** En concordancia con lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 59/97, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO."; se afirma que como la orden de verificación es un acto de molestia, para llevarla a cabo debe satisfacer los requisitos propios de la orden de visita domiciliaria, de entre los que destaca el relativo a la precisión de su objeto, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad hacendaria cumpla ese deber, es necesario que en la orden de verificación respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

---

<sup>12</sup> Tesis: 2a. /J. 175/2011 (9a.) Décima Época Registro: **160386** Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4 Materia(s): Administrativa, Constitucional Página: 3545

En la especie, de un análisis realizado al acto impugnado, se advierte que se esboza un expediente administrativo coincidente con señalado en el «REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y ACEITES», en el cual se establece:

GERENCIA DE CALIDAD DEL AGUA  
DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN ECOLÓGICA  
REPORTE DE VERIFICACIÓN DE FOSAS DECANTADORAS Y SEPARADORAS DE GRASAS Y  
ACEITES

[...]

RESULTADO DE LA VISITA:

APROBADA ( ) REPROBADA (  ) -

EMPRESA QUE LO REALIZO: Se aplica sanción en papeleta con número

OBSERVACIONES: folio \*\*\*\*\* por el concepto 641...

De lo anterior se tiene que la imposición de la sanción derivó de una visita aparentemente realizada por el Departamento de Fiscalización Ecológica; sin embargo, del cúmulo probatorio que obra en autos, **no se advierte la existencia de la orden de visita correspondiente**

Por tal motivo, es acertada la impugnación del accionante en la presente causa, al ser patente que la actuación de la autoridad demandada desatiende lo dispuesto por los ordinales 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 137, fracciones VI y VIII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 259, 260 y 261 del Reglamento de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Municipio de León, Guanajuato.

No se soslaya que el actor alude a la falta de competencia de la Gerencia Comercial demandada para imponer la sanción porque no se demostró que la Dirección de Fiscalización Ecológica le delegara la facultad; no obstante, en el folio rebatido se señaló como parte de la fundamentación de la competencia, el ordinal 47, fracción I, del Reglamento del organismo operador, por lo que a fin de determinar si la multa se aplicó por infracciones en materia de prestación de los servicios o por una cuestión ecológica, era menester se acreditara el objeto de la verificación -orden de visita-, lo que no ocurrió.

De esa manera, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la existencia de vicios en el procedimiento que afectaron la defensa del accionante, **al evidenciarse la omisión en emitir y notificar la orden para efecto de practicar de la visita de inspección de la que derivó la sanción administrativa número \*\*\*\*\***, cuestión que trascendió a la legalidad de la determinación definitiva imposición de multa.

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser lisa y llana, ya que al estar en presencia de un vicio de ilegalidad que implica la inexistencia de la base del procedimiento, tal cuestión genera la insubsistencia e invalidez de la determinación combatida.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia<sup>13</sup> siguiente:

---

<sup>13</sup> Tesis: VI.2o. J/144, Novena Época Registro: 195739 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Agosto de 1998 Materia(s): Administrativa, Página: 753.

**«ORDEN DE VISITA. LA ILEGALIDAD DE LA MISMA PRODUCE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.** Considerando que la orden de visita es el acto administrativo que da inicio al procedimiento de fiscalización, debe estimarse que la ilegalidad de dicho acto implica necesariamente la inexistencia de la base de tal procedimiento, por lo que debe declararse la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas con apoyo en el procedimiento cuya orden de visita fue declarada ilegal.»

Lo resaltado es propio.

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se decreta la **Nulidad Total** de la infracción número de folio \*\*\*\*\*, redactada el día 28 veintiocho de julio de 2016 dos mil dieciséis, toda vez que acaecieron vicios en el procedimiento que afectaron la defensa del particular.

**OCTAVO. Análisis de las pretensiones.** Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la parte actora.

En su demanda, el actor solicita en forma genérica el reconocimiento del derecho que en su favor se encuentra instituido en las normas jurídicas, y la condena a la autoridad demandada para que restablezca a la justiciable en el pleno ejercicio de sus derechos violentados.

De conformidad con lo dispuesto por el ordinal 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se determina que el derecho petitionado por el actor ha quedado satisfecho al tenor de la declaración de nulidad.

Lo anterior, considerando que acorde con el artículo 143, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la nulidad tiene como principal efecto la invalidez e insubsistencia de los actos combatidos y, por ello, estos no podrán presumirse legítimos, ni ejecutables; tampoco podrán subsanarse y el particular no tendrá la obligación de cumplir con ellos.

En ese tenor, la sanción administrativa determinada mediante la imposición de la multa, adquiere la naturaleza de fruto de un acto viciado de origen, pues su génesis deriva de un procedimiento del que no se demostró su existencia, por lo cual también ha quedado **insubsistente**; así lo apoya la siguiente jurisprudencia:

**«ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen,** y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.»<sup>14</sup>

Énfasis propio.

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:

---

<sup>14</sup> Séptima Época. Registro: **252103**. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Sexta Parte. Materia(s): Común. Tesis: .Página: 280

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se deja insubsistente la sentencia de fecha 20 veinte de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

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

**TERCERO.** Se revoca la resolución emitida por la Jueza Tercera Administrativa Municipal de León, Guanajuato, el 20 veinte de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

**CUARTO.** Se decreta la Nulidad del acto impugnado, acorde a lo precisado en el Considerando Séptimo de este fallo jurisdiccional.

**QUINTO.** El reconocimiento del derecho y condena solicitados son resultado directo de la declaración de nulidad, conforme a lo expuesto en el Considerando Octavo de esta sentencia.

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 fe.