



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

SENTENCIA
No. RA/021/2020

EXPEDIENTE NÚMERO *****

TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SENTENCIA RECURRIDA SENTENCIA DEFINITIVA DE FECHA DIECIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

SECRETARIA PROYECTISTA: ROXANA TRINIDAD ARRAMBIDE MENDOZA

RECURSO DE APELACIÓN: RA/SFA/067/2019

SENTENCIA: RA/021/2020

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, once de junio de dos mil veinte.

ASUNTO: resolución del toca RA/SFA/067/2019, relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el Bebidas Mundiales Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, en contra de la resolución de fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, dictada por la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dictado dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente *****.

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

PRIMERO. Con fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...]

PRIMERO. Se **sobresee** en todas sus partes en el juicio contencioso administrativo promovido por *********, en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.

Notifíquese. [...]

SEGUNDO. Inconforme *********, con la mencionada resolución, la recurrió en apelación; recurso que fue admitido por la Presidencia de este Tribunal mediante auto de fecha doce de noviembre del dos mil diecinueve, en el que además se designó al magistrado **Marco Antonio Martínez Valero**, como magistrado ponente, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, en términos del artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el numeral 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el numeral 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

TERCERO. Agravios. Mediante escrito recibido el cinco de noviembre del dos mil diecinueve, ***** , interpuso el recurso de apelación en estudio, exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado, con la finalidad de resolver efectivamente las cuestiones planteadas, sin que ello le genere agravio al recurrente, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 y 167961, título y subtítulo:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

CUARTO. Relación de antecedentes necesarios. Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

a) Por escrito recibido en la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza el día veinticinco de enero del dos mil diecinueve, *********, a través de su apoderado legal, presentó demanda de Juicio Contencioso Administrativo en contra del Presidente Municipal y del Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento, ambos de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, pretendiendo la nulidad del requerimiento y la devolución del pago indebido por la cantidad de \$ ********* (*********).

b) El día veintinueve de enero de dos mil diecinueve, se radicó la demanda, por la Segunda Sala Unitaria, bajo el número estadístico *********, y mediante acuerdo de fecha diecinueve de febrero del mismo año se dio cumplimiento a la prevención que le fue realizada a la parte actora y se pronunció la admisión la demanda y pruebas ofrecidas.

c) En autos de fecha catorce y veintidós de marzo del dos mil diecinueve, la Segunda Sala Unitaria admitió contestación a la demanda de la intención, el primero por el Presidente Municipal del Ayuntamiento y el segundo por el Sistema Municipal de Aguas de Saneamiento ambos de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, los escritos sostienen la legalidad de la actuación de la autoridad en los términos relatados, y ofrecen pruebas a que se refiere el mismo, y además con fundamento en el artículo 50 fracciones I y IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de

Coahuila de Zaragoza, se le concedió a la demandante quince días para ampliar la demanda.

d) Una vez precluido el derecho del actor para ampliar su demanda, el veintinueve de agosto del dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de desahogo de pruebas y se concedió a las partes el plazo de cinco días hábiles para formular alegatos.

e) El seis de septiembre de dos mil diecinueve, se certificó que había transcurrido el plazo de cinco días para formular alegatos, se tienen agregados en autos los que corresponden al demandante y a la autoridad demandada Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento, de Piedras Negras, Coahuila, sin que el Presidente Municipal de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza lo haya realizado, además se declaró cerrada la instrucción y se citó para dictar sentencia en términos del artículo 82 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

f) En fecha dieciocho de octubre del dos mil diecinueve se dictó sentencia definitiva, por la Segunda Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa, mediante el cual se sobresee en todas sus partes el juicio contencioso administrativo *****.

g) Inconforme con el sentido de la resolución, ***** , hizo valer el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva a que se refiere el inciso anterior; apelación que constituye la materia de esta sentencia.

QUINTO. Solución del caso. El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, **inoperantes** los motivos de inconformidad planteados por el recurrente, con base a las siguientes consideraciones:

Para evidenciar la inoperancia aludida es importante analizar en primer lugar los agravios expuestos por el apelante y posteriormente las consideraciones hechas valer por la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal, en la resolución de fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, quienes manifestaron:

Primero. Señala el inconforme que la sentencia, dictada dentro del expediente *****, le causa agravio a los derechos de su representada al determinar que la relación contractual entre las partes es de carácter privado y no administrativo, que el requerimiento de pago cuya nulidad se demanda es una consecuencia lógica y jurídica de un contrato de suministro de agua, además de un convenio para regular el pago por la prestación del servicio.

Refiere el inconforme, que el convenio que su representada celebró con el organismo operador, de fecha veinticinco de agosto de dos mil nueve, lo era para regular el pago por la prestación del servicio de drenaje y saneamiento suministrado por el Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Piedras Negras, Coahuila, que en entre otros puntos, según se desprende de las cláusulas SEGUNDA y CUARTA, la tarifa establecida en el mencionado convenio, fue de 6.24 y se

determina un volumen de descarga mensual de 9,000 m³, y que a partir de octubre del año dos mil dieciséis y hasta la fecha, SIMAS ha facturado con una tarifa diferente y un mayor volumen, modificando en forma unilateral y obligatoria, la situación jurídica derivada del convenio celebrado el veinticinco de agosto del año dos mil nueve, determinando un excesivo volumen de consumo sin contar con el medidor correspondiente y notificando la suspensión del servicio al no efectuar el pago.

Señala que en virtud de que SIMAS emitió los actos en forma unilateral y obligatoria, sin acudir a tribunales o a actualizaciones de convenios, esos actos de autoridad son para el efecto de la presente demanda, toda vez que con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones y el SISTEMA MUNICIPAL DE AGUAS Y SANEAMIENTO DE PIEDRAS NEGRAS, COAHUILA, es el organismo público descentralizado de la administración municipal con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la prestación del servicio público de drenaje y saneamiento, con atribuciones para actuar unilateralmente y porque además puede determinar y procurar bajo los procedimientos legales, el cobro de los créditos fiscales que se generan por dicho servicio, esto en términos del Decreto número 287 publicado en el Periódico Oficial del Estado de

Coahuila de Zaragoza, el día treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y tres.

Así mismo, señala el inconforme que la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, reglamentaria del precepto 85 de la Constitución Política de esa entidad, regula la creación, organización, funcionamiento y control de las entidades de la administración pública paraestatal, define las bases generales de creación de las mismas y las relaciones del Poder Ejecutivo del Estado o de sus dependencias con tales entidades, como unidades auxiliares de la administración pública, que se sujetarán en primer término a lo establecido en la propia ley y sus disposiciones reglamentarias, y en lo no establecido, a otras prevenciones según la materia que corresponda.

Que, para efectos de la citada legislación, son entidades paraestatales, entre otros, los organismos públicos descentralizados; que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura que adopten, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se encuentran sujetos a la propia norma.

Señala que el objeto de dichos organismos es la realización de actividades estratégicas o prioritarias para el Estado, tales como la prestación de un servicio público o social y la realización de actividades en áreas de atención prioritarias para el Estado; la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado; la investigación científica, difusión de la cultura,

impartición de la educación, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Que el Consejo Directivo tiene entre sus funciones el estudio y aprobación de los proyectos de tarifas por concepto de los servicios prestados por el Sistema, así como sus modificaciones; la fijación de dichas tarifas, su cambio o revisión, otras de sus atribuciones es sancionar por infracciones a la Ley para los servicios de agua potable, Drenaje y Alcantarillado en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, que es un organismo del Estado, independientemente de su naturaleza formal.

Por otra parte, señala que en lo relativo a que el ente emita actos jurídicos derivados de las facultades que les confiera una norma jurídica u omite hacerlos; éste también se actualiza en el caso del Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, cuando se le reclama la violación del derecho que señala el artículo 4 Constitucional a otorgar el servicio de descarga y saneamiento al pretender sin fundamento y motivación, la suspensión del servicio derivado de un volumen y el cobro de una tarifa, fuera de toda realidad, dejando a su representada en estado de indefensión.

Señala que concretamente la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece en su artículo 2º que la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reúso y

disposición de aguas residuales, estarán a cargo de los municipios de la entidad, quienes podrán prestarlo en forma individual, coordinada o asociada y/o por medio de organismos descentralizados o entidades paramunicipales mayoritarias constituidos conforme lo dispone el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que estarán sujetos a las disposiciones de esta Ley y a quienes se les denominará organismos operadores, cuya función es la construcción, rehabilitación, ampliación, administración, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, agua desalada, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y reúso; así como la fijación y el cobro de las tarifas correspondientes en cada municipio.

Además, refiere que el ordenamiento legal invocado, establece en su artículo 18 que los Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento adoptarán las medidas administrativas necesarias para llevar a cabo la prestación de los servicios que se les atribuyan conforme a lo estipulado en esta Ley, mediante el Reglamento que a propuesta de los mismos, sea aprobado en el Ayuntamiento, que entre otras facultades, la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza da a los Sistemas Municipales e Intermunicipales la facultad de revisar y proponer a los cabildos las modificaciones a las tarifas de consumo de agua potable, drenaje y alcantarillado para que sean incluidas en las leyes de ingresos correspondientes; llevar a cabo la instalación de tomas y medidores del servicio y practicar visitas de inspección a los usuarios del mismo; limitar o suspender totalmente el

suministro de agua, sin perjuicio de que efectúe el cobro de los adeudos, a través del procedimiento administrativo de ejecución; ordenar la práctica de visitas de inspección por personal debidamente autorizado, mediante la emisión de una orden en que se funde y motive la inspección y si se le impidiera la práctica de la visita respectiva podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevarla a cabo; e investigar, declarar y sancionar las infracciones que se cometan en contra de esa ley y la aplicación de las sanciones.

Que, aunado a ello, la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza establece que los adeudos a cargo de los usuarios de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, tendrán el carácter de crédito fiscal y que éstos no podrán ser objeto de exención o condonación alguna.

Señala que respecto al caso concreto, se ve claramente que el Sistema Municipal actúa con fundamento en una norma jurídica cuando pretende u ordena suspender el servicio de descarga y saneamiento a un usuario, concretamente en el artículo 86 de la ley citada; lo que hace unilateralmente puesto que no tiene la obligación de acudir a instancias jurisdiccionales para que se le autorice, ya que la ley le otorga directamente esas facultades, por lo que su actuar, además de unilateral, se convierte en obligatorio para éste; y en ese sentido se da el supuesto que estamos ante la actuación de una autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo y no se trata de una relación

jurídica de carácter privado entre el prestador y el usuario del servicio.

Que no obsta lo dicho por la autoridad emisora de la sentencia recurrida, en el sentido de que el organismo proporciona el servicio en términos del convenio, que para tal efecto celebra con los gobernados mediante la firma de un contrato de adhesión en el que las partes estipulan contraprestaciones y la suspensión del servicio de descarga y saneamiento que realice será una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de servicios de naturaleza comercial celebrado entre particulares, que en el caso que nos ocupa, no se está ante un contrato de adhesión de naturaleza civil o mercantil en que se atiende a la voluntad de las partes, ya que no puede verse éste en forma aislada como si se tratara de un convenio de intereses particulares.

Refiere que aun cuando se le dé al usuario un documento donde se compilan las condiciones de prestación del servicio y en él manifieste su voluntad de contratarlo, lo cierto es que dichas condiciones deben atender fielmente a la normatividad; por lo que existe libertad de contratación, pero no existe realmente libertad contractual; elementos que en los contratos se distinguen porque la libertad de contratar existe cuando se tiene la facultad para celebrar o no el contrato, así como para escoger la persona con la que se realice; mientras que la libertad contractual, se refiere a la facultad de las partes para convenir en cuanto a la forma y contenido del contrato.

Que el documento de contratación del servicio de descarga y saneamiento constituye un contrato administrativo de adhesión, que funciona únicamente como forma de expresión de voluntad del usuario para el acceso al sistema de drenaje y alcantarillado (descarga y saneamiento), que es manejado por el organismo descentralizado mencionado, pero en el cual, no existe libertad contractual, pues las partes no pueden pactar las cláusulas a su conveniencia, ya que el contenido deriva directamente de las funciones y facultades establecidas en las leyes, reglamentos y decretos precitados, que para considerar que se está ante un contrato de adhesión en materia meramente mercantil, debe existir libertad de contratación por ambas partes y libertad contractual sólo por uno de ellos; es decir, una de las partes no puede deliberar el contenido de las cláusulas y sólo está a voluntad de la otra que establecerá las condiciones.

Señala que en el presente caso, el Sistema Municipal de Aguas y Saneamientos de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, no puede negar el servicio o modificar las condiciones de prestación del mismo; entre otras, las tarifas establecidas o la condonación de adeudos, sin intervención de su Consejo de administración que está presidido por el Presidente Municipal de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, dado el interés que tiene el Estado en la prestación de tal servicio, en virtud del derecho que tutela, que cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones

contractuales, entonces se estará ante un contrato administrativo, que tiene como finalidad crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre bases que el Estado establezca debido a que lo regulado es la prestación del servicio público a cargo del organismo por mandato y obligación legal; por lo cual, tiene especial interés en que el servicio de descarga y saneamiento sea prestado de forma que, más allá de la contraprestación que el órgano operador pueda obtener, se garantice que los ciudadanos tengan acceso razonable a dicho servicio que tiende a la protección de la salud y a vivir en un ambiente sano, derechos contenidos en el artículo 4º constitucional.

Que el acto que se demanda es la suspensión del servicio de descarga y saneamiento derivado del requerimiento de pago, no de una invitación o recordatorio al pago, como indebidamente señala la autoridad emisora de la sentencia impugnada, mismo que como se dijo anteriormente, implica afectación a un derecho humano sobre la salud y a vivir en un ambiente sano y deriva de la obligación constitucional del estado de prestar un servicio público, por lo que no implica un acto de naturaleza mercantil.

Refiere que no es acertado que para determinar improcedente el juicio contencioso administrativo, debe atenderse al tipo de relación que tienen las partes más allá de lo planteado en la demanda, que la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 772/2015, concluyó que el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos

que emita un organismo descentralizado y que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, independientemente de la relación entre el ente señalado como responsable y el quejoso, que es claro que más allá de la relación que tengan las partes, la autoridad juzgadora debe verificar si el o los actos que se reclaman pudiera constituir una violación a los derechos humanos, que es necesario garantizar la protección efectiva de los mismos, y cuando un ente u organismo independientemente de su naturaleza jurídica o de la relación entre las partes, puede, derivado de las facultades que le confiere una norma jurídica, afectar directamente el derecho humano al realizar la suspensión del servicio de descarga y saneamiento del agua, se debe aceptar como un acto administrativo y llevar a cabo el estudio del fondo del negocio.

Que en el caso, el organismo descentralizado denominado Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, al ordenar y/o ejecutar el requerimiento de pago acompañado del aviso de suspensión del servicio de descarga y saneamiento de aguas de la quejosa, actuó con el carácter de autoridad, pues conforme a los artículos 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal; 33 y 34 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, éste es el organismo público descentralizado de la administración municipal, encargado de la prestación del indicado servicio público, con atribuciones para actuar unilateralmente a fin de materializar la voluntad administrativa, pues las facultades de

administrar el recurso natural multicitado derivan precisamente de las normas que se citaron anteriormente.

Que dicho organismo municipal, puede modificar o extinguir por sí mismo, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular, como son ordenar, suspender o cortar el servicio de descarga y saneamiento de agua de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Señala que no es dable tener por actualizada la causa de improcedencia de la demanda de amparo, por improcedencia contenida en el artículo 79 fracción X, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza invocada por el C. Magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Que, a la luz del acto recurrido, queda claro que se obstaculiza el acceso a una tutela jurisdiccional efectiva puesto que se desecha la demanda de garantías (sic) mediante un análisis carente de exhaustividad y claridad mediante una interpretación del marco constitucional y legal, sin haber estudiado el fondo de asunto; además de realizar a priori un análisis de la naturaleza de la norma y de los efectos, generando con ello un perjuicio a mí representada.

Segundo. Por su parte la Sala Segunda en la resolución que nos ocupa, señalo en sus considerandos lo siguiente:

1. Que los organismos descentralizados de la administración pública municipal, esto es el Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Piedras Negras, Coahuila, son prestadores del servicio de agua potable, y tienen como funciones, entre otras, la de contratar dicho servicio con los usuarios, instalar una toma independiente y una de descarga de aguas negras por separado, cobrar las tarifas correspondientes y, ante la falta de pago, limitar o suspender tales servicios.

2. Que la prestación del servicio de suministro de agua potable es de carácter público, lo cual se realiza mediante la celebración de un contrato, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario adquieren derechos y obligaciones recíprocos; es decir, se trata de una relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio.

3. Que del recibo de pago inserto en la resolución que nos ocupa, se advierte que SIMAS Piedras Negras, dio a conocer a ***** , la cantidad a pagar por concepto de derechos por el servicio de descarga de drenaje y saneamiento en el recibo que expidió, por el monto de \$***** (*****), en el cual se invita al beneficiario del servicio a pagar antes de la fecha del vencimiento, para evitar la suspensión del mismo.

4. Que es evidente la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción X, del precepto 79, de Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, toda vez que el acto impugnado no constituye un acto administrativo per se impugnable en esta acción contenciosa.

5. Señala que en efecto, los artículos 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y el 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establecen, los casos de improcedencia del juicio contencioso administrativo, específicamente su fracción X, la cual prevé el caso de que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la ley, y el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece los actos administrativos, resoluciones definitivas y procedimientos contra los cuales procede el juicio contencioso administrativo.

6. Sostiene que las resoluciones definitivas contra las cuales es procedente el juicio contencioso administrativo, deben ser entendidas atendiendo a su naturaleza, ya sea una resolución expresa o ficta, de modo que refleje el producto final o voluntad definitiva de la administración pública como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o bien

como manifestación aislada que no requiera un procedimiento o que anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

7. Que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (tesis 2a. X/2003) ha establecido que para determinar si es o no procedente el juicio de nulidad en su contra, debe analizarse la naturaleza de la actuación administrativa de que se trata, a fin de dilucidar si constituye realmente el producto final de la voluntad definitiva de la administración pública el cual suele ser de dos formas:

a) como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento,

b) como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, en tanto contenga una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

8. Señala la Sala primigenia que el primer tipo de actos a los que alude la tesis inserta son propiamente las resoluciones administrativas, pues tienen su antecedente en un procedimiento previo, y constituyen un acto administrativo decisorio -con presunción de legalidad- que decide sobre el fondo planteado o pone fin a un procedimiento, de efectos vinculantes -dotado de ejecutividad, en tanto no requiere intervención judicial y tiene ejecución coactiva-, que rige una situación jurídica concreta,

Que en cambio, el segundo tipo de actos constituyen actuaciones aisladas y su impugnabilidad se encuentra supeditada a que contengan una determinación o decisión de la autoridad que sea producto final o voluntad definitiva de la administración pública que, además, genere un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado; en otras palabras, y como se anticipaba, el acto debe reunir las características de unilateralidad, obligatoriedad y definitividad.

9. Continúa la Sala, señalando que para determinar si se reúnen estas características, debe dilucidarse la naturaleza jurídica del acto administrativo; así la teoría general de los actos administrativos reconoce los actos de naturaleza positiva y los de naturaleza negativa. Un acto jurídico será de carácter positivo cuando consista en una conducta comisiva, en una acción de hacer y que los actos de naturaleza negativa consisten en una conducta omisiva o en una abstención de dejar hacer lo que la ley ordena o en dejar de reconocer u otorgar lo que la norma impone; estos actos negativos se subclasifican en: a) abstenciones; b) negativas simples; y, c) actos prohibitivos

10. Refiere que como ha sido expuesto, el suministro de agua potable deriva de la prestación de un servicio público proporcionado por el Estado como medio para la realización de un fin, de interés general y que se lleva a cabo mediante la celebración de un **contrato administrativo de adhesión**, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario

adquieren derechos y obligaciones recíprocos, bajo condiciones que fija el proveedor.

11. Señala que la relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio corresponde a la coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular, y aun cuando la prestación del mencionado servicio público está sujeta a una contraprestación, consistente en el pago de una cantidad de dinero proporcional al servicio recibido cuando aquél no se cubre, dará lugar a que el prestador del mismo ejerza la facultad legal de suspenderlo.

12. Señala que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para hacer del conocimiento del usuario el monto del adeudo por el suministro de agua, descarga de drenaje y saneamiento, **así como el recordatorio de su pago** para evitar la suspensión del servicio, es una consecuencia lógica y jurídica del Incumplimiento de un contrato de suministro de agua; de ahí, que no se trata de un acto administrativo respecto al cual sea procedente el juicio contencioso, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión.

Lo que se corrobora, señala con la documental exhibida por la propia parte actora, visible en las fojas 127 a 128 del expediente, consistente en el convenio suscrito por el Sistema

Municipal de Aguas y Saneamiento de Piedras Negras, Coahuila, -representado por su Gerente General- y los sujetos asignados con los cargos de Jefe de Control de Calidad, Gerente de Manufactura y Gerente de Ventas, representantes de *********, en el cual se pone de manifiesto que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para hacer del conocimiento del usuario el monto del adeudo por el suministro de agua, descarga de drenaje y saneamiento, así como el recordatorio de su pago para evitar la suspensión del servicio, es una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua, además de un acuerdo de voluntades firmado con ese propósito.

13. Por lo anterior insiste la Sala de origen que el presente caso no se trata de un acto administrativo respecto al cual sea procedente el juicio contencioso, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión, aunado a las cláusulas expuestas en el convenio ya referido, el cual fue suscrito por las partes.

14. Refiere que es claro que el acto impugnado relativo a la documental continente del requerimiento de pago efectuado al ente moral *********, por la cantidad de \$ *********, emitida por SIMAS Piedras Negras, constituye una actuación del ente demandado, consecuencia lógica y jurídica de un contrato de suministro de agua, además de un convenio celebrado para regular el pago por la

prestación del servicio, por lo que no se trata de una determinación o decisión de la autoridad que sea un producto final o voluntad definitiva de la administración pública.

15. Que en ese sentido, es inconcuso que la actuación contenida en la documental impugnada, no es un acto administrativo respecto al cual sea procedente el juicio contencioso, de ahí que esta acción de nulidad sea improcedente, ya que la actuación impugnada no refleja el producto final o voluntad definitiva de la administración pública, lo cual era necesario para su procedencia.

16. Que en consecuencia, al no satisfacerse lo anterior, procede sobreseer en el juicio contencioso administrativo, con sustento en el artículo 80 fracción II, en relación con la fracción X, del precepto 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el cual se hace extensivo al acto impugnado en vía de consecuencia, mismo que consiste en la devolución de la cantidad pagada; puesto que, al tratarse de una acción improcedente respecto al acto relativo al requerimiento de pago efectuado al ente moral accionante, en términos de lo ya expuesto, es inconcuso que por lo que respecta a la devolución del pago efectuado por la prestación del servicio respectivo, este juicio también debe sobreseerse.

Tercero. Una vez analizado lo anterior, podemos advertir que la Sala de origen en su resolución determinó, lo siguiente:

I. Que el contrato celebrado entre las partes es un **contrato administrativo de adhesión**, derivado de la prestación del servicio de suministro de agua y alcantarillado, entre SIMAS Piedras Negras y la empresa *****.

II. Que la autoridad demandada, en virtud del incumplimiento de la inconforme, solicitó el pago de la cantidad adeudada, e invitó a la empresa deudora-hoy demandante- a cumplir con el pago oportuno.

III. Que el no cumplir con el pago adeudado, se procedería a la cancelación del servicio de agua pactado, al ser una consecuencia lógica derivada del contrato celebrado, por incumplimiento de una de las partes.

IV. Que la expedición del recibo de pago y la invitación al pago de este, no constituye una resolución administrativa que encuadre dentro del presupuestos contenidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

V. Que el acto impugnado relativo a la documental continente del requerimiento de pago efectuado al ente moral ***** , por la cantidad de ***** , emitida por SIMAS Piedras Negras, constituye una actuación, y es una consecuencia lógica y jurídica de un contrato de suministro de agua, además de un convenio celebrado para regular el pago

por la prestación del servicio, por lo que no se trata de una determinación o decisión de la autoridad que sea un producto final o voluntad definitiva de la administración pública.

VI. Que, para ser considerada una resolución definitiva, debe verse plasmada la última voluntad de la autoridad al emitir el acto que emana de la misma, ya sea de manera ficta o expresa.

VII. Que la actuación contenida en la documental impugnada, no es un acto administrativo respecto al cual sea procedente el juicio contencioso, de ahí que la acción de nulidad sea improcedente, ya que la actuación impugnada no refleja el producto final o voluntad definitiva de la administración pública, lo cual era necesario para su procedencia.

De donde podemos advertir que el demandante parte de una premisa falsa y por lo tanto su aseveración resulta ineficaz, al señalar que la Sala primigenia, determinó, que el contrato celebrado con SIMAS Piedras Negras y su representada, era un contrato civil o mercantil, esto es así, pues en la resolución materia de este recurso, no se advierte tal circunstancia, sino por el contrario en dicha resolución se señaló que el contrato que habían celebrado las partes era un contrato administrativo de adhesión, en virtud de la facultad que tiene SIMAS, como organismo descentralizado, para prestar el servicio de suministro de agua potable.

De lo anterior se advierte la inoperancia de lo expuesto por el apelante, al partir de una suposición que no resulta

verdadera, en apego a lo dispuesto por la Jurisprudencia emitida con número de registro digital 2001825 y texto siguiente:

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.

Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.

Así mismo, analizadas las alegaciones de la accionante, se advierte que la misma no controvierte todas las consideraciones expuestas por la Sala de origen, esto es así pues no combate con algún argumento lo expuesto en el sentido de que el recibo y la invitación al pago de este, no es una determinación definitiva de las contempladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Por lo que, ante la falta de impugnación de esta consideración, deberá seguir subsistiendo la sentencia de fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, al respecto resultan aplicables las jurisprudencias con números de registro digital 178786 y 159947, y texto siguientes:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA.

Resultan inoperantes los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo directo que no controvierten todas las consideraciones y fundamentos torales del fallo reclamado, cuando, por sí solos, pueden sustentar el sentido de aquél, por lo que al no haberse controvertido y, por ende, no demostrarse su ilegalidad, éstos continúan rigiendo el sentido de la resolución combatida en el juicio constitucional. De ahí que los conceptos de violación resulten inoperantes por insuficientes, pues aun de resultar

fundados no podrían conducir a conceder la protección constitucional solicitada.

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.

Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.

De igual manera resulta inoperante, lo expuesto por el inconforme, cuando señala que la Sala de origen determino sobreseer el juicio contencioso administrativo y no entró al estudio de fondo de las demás cuestiones planteadas, y que por lo tanto se obstaculiza el acceso a una tutela jurisdiccional efectiva puesto que se desecha la demanda mediante un análisis carente de exhaustividad y claridad mediante una interpretación del marco constitucional y legal, sin haber substanciado estudiado el fondo del asunto; además de realizar a priori un análisis de la naturaleza de la norma y de los efectos, generando con ello un perjuicio a su representada.

Lo anterior resulta así, pues como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, cuando se sobresee un juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, esto es no puede obligar a estimar procedente un juicio contencioso, sino que se debe sujetar dicha procedencia a diversas condicionantes sin que con el se priven los derechos consagrados en la Constitución.

Además, el derecho a la jurisdicción se cumple, en la medida en que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas, la tramitación y resolución del conflicto en el cual es parte, pero si el Tribunal funda su determinación en un sobreseimiento por no cumplir con los requisitos contenidos en la norma aplicable al caso concreto, está impartiendo justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, pues el Tribunal previo el estudio determinó que no se cumplen con los requisitos de

¹ Época: Novena Época Registro: 174737 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Julio de 2006 Materia(s): Común Tesis: VII.2o.C. J/23 Página: 921

DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA.

Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

admisibilidad y procedencia, lo que no permite entrar al fondo del asunto planteado, porque el análisis de las causas de improcedencia, que se tradujo en ese sobreseimiento, constituye un parámetro objetivo con el estándar internacional y no configura una denegación de justicia, por el hecho de que no se dio satisfacción a los intereses del promovente.

Pues al no haber satisfecho lo expuesto por el numeral 3 de la de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se precedió a sobreseer en el juicio contencioso administrativo, con sustento en el artículo 80 fracción II, en relación con la fracción X, del precepto 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, lo cual se hizo extensivo al acto impugnado en vía de consecuencia, el cual consistía en la devolución de la cantidad pagada; al tratarse de una acción improcedente respecto al acto relativo al requerimiento de pago efectuado a la empresa accionante.

Consecuentemente, al resultar **inoperantes** todos los motivos de inconformidad expuestos por el apelante, se **confirma** la resolución de fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, dictada por la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente *****.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

PRIMERO. Se **confirma** la resolución de fecha dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, dictada por la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente *****.

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del recurso de apelación, y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Marco Antonio Martínez Valero**, ante **Idelia Constanza Reyes Tamez**, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/067/2019
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO *****

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado

Versión Pública TJA

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada

MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación RA/SFA/067/2019 interpuesto por ***** en contra de la resolución dictada en el expediente ***** , radicado en la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.