



**RECURSO DE REVISIÓN: 205/2022**

**RECURRENTE: DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA COMISIÓN DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

**TERCERO INTERESADO: ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO DE CARÁCTER MUNICIPAL DENOMINADO AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA.**

Toluca, México, a veintiuno de abril de dos mil veintidós.

**VISTO** para resolver en definitiva las constancias del Recurso de Revisión número **205/2022**, interpuesto por el **DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA COMISIÓN DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO**; en contra del acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintiuno, dictado por la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo número **875/2021**, promovido por el **ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO DE CARÁCTER MUNICIPAL DENOMINADO AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO**; y

## **RESULTANDO**

**PRIMERO.** Mediante escrito presentado el siete de octubre de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Correspondencia Común de la Primera y Séptima Salas Regionales de este Tribunal, el **ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO DE CARÁCTER MUNICIPAL DENOMINADO AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA**, por conducto de su apoderada legal [REDACTED] formuló demanda administrativa en contra del **DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA COMISIÓN DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO**, en la que señaló como acto impugnado, el siguiente:

*"La determinación del crédito fiscal relativa al periodo del 01/01/2021 al 31/01/2021 con número de folio [REDACTED] de fecha 15 de septiembre del 2021, a cargo del ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO DE CARÁCTER MUNICIPAL DENOMINADO AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA, misma que fue emitida por el Director General de Administración y Finanzas*

de la Comisión del Agua del Estado de México, por un monto de

[REDACTED]

[REDACTED]

**SEGUNDO.** Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintiuno, la Magistrada de la Primera Sala Regional, admitió a trámite la demanda promovida, ordenando correr traslado de la demanda a las autoridades para que la contestaran dentro del término de ocho días contados a partir de que surtiera efectos la notificación de dicho acuerdo, apercibidas para que en el caso de no hacerlo se tendrían por confesas de los hechos que se le atribuían de manera precisa salvo que por las pruebas legalmente rendidas o por hechos notorios resultaren desvirtuados; en otro punto se admitieron las pruebas ofrecidas por la parte actora y se señaló fecha y hora para la audiencia del juicio; asimismo se concedió la suspensión del acto impugnado, para el efecto de que la autoridad demandada se abstuviera de realizar acciones tendentes al cobro del crédito fiscal impugnado a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, asimismo, se concedió para que la autoridad demandada se abstuviera de solicitar ante la Comisión Nacional del Agua o al Gobierno del Estado de México, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con los diversos 230 B, 230 C y 230 D del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las retenciones al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

**TERCERO.** Inconforme con dicha determinación, el Director General de Administración y Finanzas de la Comisión del Agua del Estado de México, promovió recurso de revisión el ocho de febrero de dos mil veintidós, en el cual expuso los agravios de su interés, como se puede apreciar en las primeras fojas del expediente en que se actúa.

**CUARTO.** Por acuerdo de presidencia de nueve de febrero de dos mil veintidós, se admitió a trámite el recurso de revisión promovido, se designó como ponente al Magistrado Miguel Ángel Vázquez del Pozo y con ello se ordenó dar vista al tercero interesado.

**QUINTO.** Por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintidós, este Tribunal, hizo constar que el tercero interesado desahogó en tiempo y forma la vista concedida; asimismo, se ordenó turnar el presente asunto al Magistrado Ponente para la emisión del proyecto de sentencia que en derecho corresponda.



**SEXTO.** Se hace mención que mediante oficio **TJA-P-308/2022**, de uno de abril de dos mil veintidós, emitido por la Magistrada Presidenta de este Órgano Jurisdiccional, se habilitó al Licenciado Tomás Gabriel Esquivel Gil, como Secretario General de Acuerdos de esta Primera Sección de la Sala Superior, por el periodo comprendido del uno al treinta de abril del año dos mil veintidós.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; así como 9, 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho y 29 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en la "Gaceta de Gobierno" del Estado de México el primero de agosto de dos mil diecinueve.

**SEGUNDO. Procedencia.** El presente recurso de revisión **205/2022**, es procedente en contra del acuerdo de **ocho de octubre de dos mil veintiuno**, dictado por la **Primera** Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo número **875/2021**, en términos del artículo 285 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

**TERCERO. Legitimación.** El recurso fue interpuesto por la parte demandada en el juicio administrativo de origen **875/2021**, en términos de lo dispuesto en los artículos 230, fracción II y 286 del Código Adjetivo en la materia; por lo que el Director General de Administración y Finanzas de la Comisión del Agua del Estado de México, está legitimado en el presente medio recursivo.

**CUARTO. Oportunidad.** Previo al análisis de los conceptos de agravio del recurrente con el criterio sostenido por la Primera Sala Regional de este Tribunal, esta Primera Sección de la Sala Superior considera de importancia primordial establecer si el escrito inicial de recurso de revisión en estudio, fue presentado

dentro del término genérico de ocho días que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En esa tesitura, se advierte en autos que el acuerdo recurrido, se notificó a la parte demandada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, surtiendo sus efectos el día siguiente hábil en que fue practicada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, fracción I y 28, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo cual, el cómputo del plazo que señala el artículo 286 del Código Adjetivo, inició el veintisiete de enero de dos mil veintidós y, feneció el ocho de febrero de dos mil veintidós; sin considerar los días veintinueve, treinta de enero, cinco y seis de febrero, todos del dos mil veintidós, en atención a que se trata de sábados y domingos contemplados como inhábiles de conformidad con lo dispuesto en el diverso artículo 12 del Código Adjetivo de la materia, así como el siete de febrero del dos mil veintidós, por ser declarado día inhábil con suspensión oficial de labores por estar registrados como: "En conmemoración del 5 de Febrero (Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en el Calendario Oficial del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México para el año 2022, publicado en la "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el primero de diciembre del dos mil veintiuno; de ahí que si el escrito de expresión de agravios fue presentado en la Oficialía de Partes de la Primera Sección de la Sala Superior de este Tribunal, el ocho de febrero de dos mil veintidós, como se puede constatar del sello de recepción que obra en la foja primera del escrito en cita, **es claro que en el caso en estudio se presentó en tiempo el medio recursivo.**

**QUINTO. Conceptos de agravio.**- La recurrente hace valer como agravios esencialmente los siguientes planteamientos.

1. Que el acuerdo recurrido violó lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, pues sin tener competencia para resolver respecto de la suspensión referente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal,



concede la suspensión del acto reclamado para el efecto de que no se efectúen las retenciones al Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca; sin embargo dicho fondo se encuentra regulado por los artículos 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados y Municipios y Distrito Federal; por ello este Tribunal no es competente para determinar una suspensión respecto de un programa que se encuentra regulado por una disposición del orden federal como lo es la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Que este Tribunal no cuenta con competencia para analizar actos regulados por disposiciones del orden federal como lo es el Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el cual se encuentra regulado por el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal, aunado a que los recursos de este fondo provienen de recursos federales que apoyan a las haciendas municipales.
3. Que el acuerdo recurrido violó lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 231 y 257 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo que genera un perjuicio grave a la Comisión del Agua del Estado de México, así como a la ciudadanía del Estado de México, pues el Organismo denominado Agua y Saneamiento de Toluca pretende ejercer acciones y representación para la no afectación del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, acción que sólo corresponde al Municipios de Toluca al tratarse de recursos federales que son etiquetados y asignados a favor de dicho Municipio, siendo que dicho Organismo de Agua goza de autonomía jurídica y patrimonio propio de acuerdo a lo señalado por el artículo 1 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado por Servicio de carácter Municipal, denominado Agua y Saneamiento de Toluca; por lo que resulta indudable que dicho organismo no cuente con atribuciones de representación legal a favor de los derechos del Municipio de Toluca, para reclamar las procedentes y legales retenciones al Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, los cuales pueden afectarse como garantía del cumplimiento de sus

obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, en cumplimiento al artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que en ningún momento se trastoca la esfera jurídica del Organismo actor.

4. Que la A quo de manera ilegal concedió la suspensión, cuando es indiscutible que se trata de un Fondo Federal dirigido única y exclusivamente a los Municipios, es decir, a fuentes ejercidas a través de sus Ayuntamientos y no para los organismos como lo es el denominado Agua y Saneamiento de Toluca, además el Fondo Federal se encuentra particularmente etiquetado para cubrir el importe del gasto por el consumo de agua potable, es por lo que puede afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por conceptos de agua y descargas residuales.
5. Que se incumplió con lo dispuesto por el artículo 231 del Código Procedimental, en virtud de que el Organismo actor no acredita tener un interés jurídico ni legítimo en este juicio para representar a un tercero ajeno al juicio como lo es el Municipio de Toluca, entidad a quien favorece el programa de aportaciones federales denominado FORTAMUNDF y mucho menos acredita que la recurrente le haya afectado en su esfera jurídica respecto a las retenciones del FORTAMUNDF.
6. Que la recurrente no hace retenciones al FORTAMUNDF, ya que de acuerdo al artículo 231 B del Código Financiero del Estado de México y Municipios, la autoridad que solicita se hagan las retenciones al fondo lo es la Comisión Nacional del Agua, quien a su vez lo solicita al Gobierno del Estado, previa acreditación del incumplimiento de pago que la recurrente le hace saber a la CONAGUA.
7. Que suponiendo sin conceder que se confirme la suspensión otorgada al Organismo denominado Agua y Saneamiento de Toluca, se solicita se garantice el crédito fiscal, toda vez que es necesaria esta medida de garantía, en virtud de que con el otorgamiento de la suspensión se produce un perjuicio al interés social, en el entendido de que al suspender los ingresos a la Comisión del Agua del Estado de México y que son destinados para el cumplimiento de su objeto señalado en el artículo 17 de la Ley del Agua para el Estado de México, se pudiese incumplir con este y no se podría atender a la obligación de proporcionar el vital líquido



a los habitantes del Municipio de Toluca, así como a los de la zona conurbada del Estado de México.

8. Que la A quo violó el contenido del artículo 257 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que es notorio que la suspensión ocasiona daños y perjuicios a terceros, en el entendido de que de suspender los ingresos a la recurrente produce graves perjuicios a dicha autoridad, colocándola en peligro de no poder proporcionar sus servicios de indudable interés público a favor de los habitantes del Municipio de Toluca y de los mexiquenses que conforman los ciento veinticuatro municipios del Estado de México; por lo tanto se debe revocar la suspensión, o en su caso, por tratarse de créditos fiscales la suspensión debiera condicionarse a la exhibición de una garantía suficiente y bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ello se cause.

**SEXTO. Análisis a los agravios.** Los agravios formulados por la autoridad recurrente resultan **INFUNDADOS**, de acuerdo a las consideraciones que en seguida se exponen.

De inicio se estima conveniente precisar que el acto impugnado en el juicio de origen se hizo consistir en *"La determinación del crédito fiscal relativa al periodo del 01/01/2021 al 31/01/2021 con número de folio [REDACTED] de 15 de septiembre del 2021, a cargo del ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO DE CARÁCTER MUNICIPAL DENOMINADO AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA, misma que fue emitida por el Director General de Administración y Finanzas de la Comisión del Agua del Estado de México, por un monto de [REDACTED]*

Ahora bien, dentro de su escrito inicial de demanda, el Organismo Público Descentralizado por Servicio de Carácter Municipal denominado Agua y Saneamiento de Toluca, solicitó la suspensión del acto impugnado, para los efectos de que la autoridad demandada se abstuviera de iniciar el cobro del crédito fiscal impugnado, a través del procedimiento administrativo de ejecución; así como para que la autoridad demandada se abstuviera de solicitar ante la Comisión Nacional del Agua o al Gobierno del Estado de México, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con los diversos 230 B, 230 C y 230 D

del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las retenciones al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Al respecto de la suspensión solicitada por la parte actora, mediante acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintiuno, la Magistrada de la Primera Sala Regional, determinó lo siguiente:

*"...IX. SUSPENSIÓN. Con fundamento en lo establecido en los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN del acto reclamado para único efecto de que se abstenga de iniciar el cobro del crédito fiscal impugnado, a través del procedimiento administrativo de ejecución, así como para que la autoridad demandada se abstenga de solicitar ante la Comisión Nacional del Agua o al Gobierno del Estado de México, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con los diversos 230 B, 230 C y 230 D, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las retenciones al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta en tanto se dicte sentencia que resuelva la cuestión de fondo en el presente asunto y esta cause ejecutoria, con el apercibimiento legal que en caso de no cumplir con la suspensión concedida, se aplicará alguna de las medidas de apremio establecidas en el artículo 19 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México."*

En ese sentido, se destaca que la concesión de la medida suspensiva, fue dictada por la resolutora de Origen en estricto apego al contenido de los numerales 254 y 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En ese sentido, se estima necesario establecer que la suspensión del acto reclamado es una figura procesal por medio de la cual, el Órgano Jurisdiccional competente ordena la paralización temporal del acto reclamado, a efecto de hacer cesar o impedir el inicio de sus efectos, hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia del juicio. Asimismo, tiene por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, hasta en tanto se emita la sentencia que decida el asunto, con la finalidad de evitar daños y perjuicios que repercutan en la esfera del accionante, con la ejecución del acto que se reclama.

Ahora bien, en términos de lo que disponen los numerales 254 y 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la suspensión de



oficio, procede cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos; y en los demás casos, se puede solicitar a petición de parte en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo.

Asimismo, se debe precisar que el objeto de la misma, es mantener las cosas en estado en que se encuentren, hasta en tanto concluya el proceso, siempre y cuando no concurren los siguientes supuestos:

- \* Se siga perjuicio al interés social;
- \* Se contravengan disposiciones de orden público;
- \* Se deje sin materia el juicio

Atento a lo anterior, es importante establecer que el orden público, no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley, por el contrario, ha sido criterio constante examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración.

En ese orden de consideraciones, se precisa que ha sido criterio sostenido por este Órgano de Justicia Administrativa, que para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, únicamente se deben considerar los motivos que sustentan los actos impugnados al momento en que se hayan ordenado, dictado o ejecutado, considerando las anteriores circunstancias, es decir, que no se siga perjuicio al interés social, que no se contravengan disposiciones de orden público y no se deje sin materia el juicio, por lo tanto, se debe atender exclusivamente a los razonamientos o circunstancias que sustentaron la emisión del acto en controversia; aludiendo a la posibilidad de conceder la suspensión de todos aquellos actos administrativos o fiscales que tengan como fin inmediato un claro beneficio a la sociedad, sea procurando satisfacer una necesidad colectiva o evitando un mal de carácter público. Por lo que las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa, al acordar las solicitudes de suspensión que a su juicio pudieran vincularse con el interés social o el orden público, deberán ponderar cuidadosamente la finalidad inmediata del acto impugnado, para determinar si persigue o no un evidente beneficio a la colectividad.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 128 de la Primera Época, emitida por el Pleno de la Sala Superior de éste Tribunal de lo Contencioso Administrativo, consultable en la página electrónica [www.tricaedomex.com.mx/jurisprudencias](http://www.tricaedomex.com.mx/jurisprudencias), que es de la literalidad siguiente:

**"OTORGAMIENTO Y NEGATIVA DE LA SUSPENSIÓN. SÓLO SE CONSIDERARAN LOS MOTIVOS QUE SUSTENTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS.**-Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo están facultadas para conceder la suspensión de los actos impugnados, excepto que la naturaleza de éstos no haga posible la medida cautelar o que con su otorgamiento se siga perjuicio a un evidente interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio, de conformidad con los numerales 71 a 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. Desde luego, para otorgar o negar la suspensión de los actos reclamados, se deberán atender exclusivamente los razonamientos o circunstancias que los sustentan, al momento de dictarse, ordenarse o ejecutarse, sin que sea posible considerar los motivos que no se hayan expresado en los documentos que contienen dichos actos o en los que tienden a configurar su existencia, por ser ajenos a los mismos."

Precisado lo anterior, tenemos que los agravios que se identifican con los numerales 1 y 2, se consideran infundados, pues contrario a lo sostenido por la autoridad recurrente, en el caso, la concesión de la medida cautelar se da sobre el acto impugnado en el juicio de origen, esto es, sobre el oficio de quince de septiembre de dos mil veintiuno, con número de folio [REDACTED] que contiene la determinación de crédito fiscal por el servicio de conducción de volúmenes asignados de la Comisión Nacional del Agua, utilizando infraestructura de la Comisión del Agua del Estado de México; no así sobre el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

En efecto, como se había señalado con anterioridad, la suspensión del acto impugnado constituye una providencia cautelar en el proceso contencioso administrativo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del juicio.

Esto es, el objetivo primordial de esa providencia, es impedir que el acto que lo motiva se consume irreparablemente y haga ilusoria para el actor la protección de la justicia, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto impugnado pudiera ocasionarle.

Por lo tanto, la suspensión tiene por objeto general mantener las cosas en el estado que guardaban al momento de que se decreta aquella.



En razón de ello es que la suspensión decretada en el juicio de origen tuvo como finalidad que la autoridad demandada se abstuviera de realizar las acciones tendentes al cobro del crédito fiscal impugnado, así como para que se abstuviera de solicitar ante la Comisión Nacional del Agua o al Gobierno del Estado de México, las retenciones a que hacen referencia los numerales 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como los diversos 230 B, 230 C y 230 D del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Ahora bien, de la interpretación conjunta que se realiza a los artículos 25, fracción IV y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con los diversos 230 B, 230 C y 230 D del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se advierte la facultad que tiene la Comisión del Agua del Estado de México para solicitar al Gobierno del Estado de México, retener las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que reciba el Organismo Agua y Saneamiento de Toluca, como forma de pago en materia de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, mismos que para su pronta consulta se citan a continuación:

#### LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

**"Artículo 25.-** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

...  
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;  
...

**"Artículo 51.-** Las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV de esta Ley correspondan a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.

Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales.”

#### **CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**

**“Artículo 230 B.-** En caso de incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 51 de la ley de Coordinación Fiscal y 230 A del Código, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago de los adeudos correspondientes con cargo a los recursos del Fondo previsto en la fracción IV del artículo 228 del presente ordenamiento que correspondan al municipio de que se trate. Para tal efecto, la Comisión Nacional del Agua en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 51 de la ley de Coordinación Fiscal, sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando los adeudos tengan una antigüedad mayor de 90 días naturales.”

**“Artículo 230 C.-** Para acreditar el incumplimiento, la Comisión Nacional del Agua deberá enviar a la Secretaría por escrito la relación de adeudos de cada uno de los Municipios, incluyendo sus organismos operadores de agua, por cada una de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y descargas de aguas residuales.”

**“Artículo 230 D.-** Tratándose de adeudos de los municipios y/o de sus organismos operadores a la Comisión del Agua del Estado de México, ésta deberá proporcionar a la Comisión Nacional del Agua, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes inmediato siguiente al de la fecha a la que corresponda el cobro, una relación de los mismos para efectos de incluirlos en la solicitud de retención y pago a que se refiere el artículo 230 B del Código. En caso de que la relación referida en el párrafo precedente no sea entregada a la Comisión Nacional de Agua en el plazo previsto, ésta no incluirá la retención y pago de los adeudos a favor de la Comisión del Agua del Estado de México a que se refiere el párrafo anterior.

Salvo lo dispuesto en el párrafo precedente, la solicitud de retención y pago comprenderá la totalidad de adeudos a cargo del municipio y/o sus organismos operadores de que se trate, a favor de la Comisión Nacional del Agua y/o de la Comisión del Agua del Estado de México, con la instrucción de pagar de manera directa al acreedor que corresponda.”.

En adición a lo anterior, conviene precisar que el artículo 230 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, establece la facultad de la Comisión del Agua del Estado de México, para ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere el artículo 230 D de dicho ordenamiento, por la parte del adeudo que le sea propio, a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía, constituidos para el financiamiento de infraestructura hidráulica.

En las relatadas circunstancias, tenemos que la determinación de crédito fiscal contenida en el oficio [REDACTED], puede hacerse efectiva a través de la solicitud que la Comisión del Agua del Estado de México, realice al Gobierno del Estado de México para que retenga al organismo público actor las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones



Territoriales del Distrito Federal, pues ello encuentra sustento en los ordenamientos anteriormente citados.

Por ello, es que de negarse la suspensión del acto impugnado, ello dejaría a salvo las facultades de la Comisión del Agua del Estado de México, para afectar las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, circunstancia que dejaría sin materia el juicio de origen y, en consecuencia, ningún sentido tendría que el Magistrado A quo resolviera el fondo del asunto.

Concomitante a lo anterior, tenemos que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, es un fondo cuyas aportaciones corresponden a recursos federales, que se transfieren a los municipios con la finalidad de que éstos den prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descarga de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, al mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Sin embargo, no se debe perder de vista que la legislación local (Código Financiero del Estado de México y Municipios), prevé la afectación al Fondo en referencia en términos similares a los que prevé el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, el artículo 230 B del Código Financiero del Estado de México y Municipios señala que las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, con lo que se advierte que esta disposición se apega a lo previsto por el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En ese orden de ideas, resultan infundados los argumentos de la recurrente mediante los que sostiene que éste Órgano Jurisdiccional no cuenta con competencia para conceder la suspensión en los términos fijados por la Sala A quo, pues por una parte se destaca que es el propio Código Financiero del Estado de México y Municipios, cuya ámbito de aplicación sí compete a éste Órgano

Jurisdiccional, el que permite la afectación al mencionado fondo en los términos antes explicados; y por otra parte es de precisarse que la concesión de la medida cautelar se da respecto del acto impugnado, a efecto de que impedir que este surta sus efectos para evitar los perjuicios que la ejecución del acto impugnado pudiera ocasionarle al actor.

Por otro lado, se continúa con el estudio de los agravios formulados por la autoridad recurrente, por lo que se analizan en su conjunto los identificados con los numerales 3, 4 y 5, mismos que se consideran infundados, porque no se debe perder de vista que el acto impugnado en el juicio de origen, consistió en el oficio de quince de septiembre de dos mil veintiuno, con número de folio [REDACTED] mediante la cual el Director General de Administración y Finanzas de la Comisión del Agua del Estado de México, determinó un crédito fiscal a cargo del Organismo Público Descentralizado por Servicio de carácter Municipal denominado Agua y Saneamiento de Toluca, por concepto de servicio de conducción de volúmenes asignados de la Comisión Nacional del Agua, utilizando la infraestructura de la Comisión del Agua del Estado de México, por un monto de [REDACTED]

Acto que indudablemente afecta los derechos e intereses del Organismo Público Descentralizado por Servicio de carácter Municipal denominado Agua y Saneamiento de Toluca, pues es a cargo de dicho Organismo a quien se encuentra determinado el crédito fiscal contenido en el oficio impugnado.

En tal virtud, resulta indudable que es el organismo descentralizado, quien contaba con interés jurídico para solicitar la suspensión del acto impugnado.

Ahora bien, no obstante que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sea un fondo cuyas aportaciones corresponden a recursos federales que se transfieren a los municipios; ello no implica que sea el propio Ayuntamiento de Toluca quien deba solicitar la suspensión del acto impugnado a efecto de que no sean afectadas las aportaciones a cargo del mencionado fondo; pues como se mencionó con anterioridad, la medida cautelar, se da respecto del acto impugnado y no propiamente respecto de las aportaciones del fondo.



Esto es, la suspensión del acto impugnado se concedió para el efecto de que las cosas se mantengan en estado en que se encuentran, lo que en consecuencia impide que la autoridad pueda ejecutar el acto emitido por ella, por lo que la Comisión del Agua del Estado de México, se encuentra imposibilitada para ejercer cualquier acción tendente a la ejecución del acto impugnado, como en su caso pudiera ser el inicio del procedimiento administrativo de ejecución o la solicitud para que el Gobierno del Estado de México, retenga las aportaciones del fondo multicitado, en términos de que prevén los artículos 230 B, 230 C y 230 D del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

En otro orden de ideas y, al continuar con el estudio de los agravios formulados por la autoridad recurrente, se analiza el identificado con el numeral 6, mismo que se considera infundado, pues dentro del acuerdo recurrido, no se ordenó a la Comisión del Agua del Estado de México, se abstuviera de efectuar las retenciones al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sino que la suspensión del acto impugnado fue precisamente para el efecto de que la hoy recurrente se abstuviera de solicitar ante la Comisión Nacional del Agua o al Gobierno del Estado de México, las retenciones al mencionado fondo, de conformidad con las atribuciones que le confieren los numerales artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con los diversos 230 B, 230 C y 230 D del Código Financiero del Estado de México y Municipios, de ahí que resulten infundados los argumentos a través de los cuales sostiene que dicha autoridad no es la facultada para hacer las retenciones al multicitado fondo.

Finalmente, se procede al estudio de los agravios identificados con los numerales 7 y 8, mismos que se consideran infundados, porque es precisamente en el escrito inicial de demanda, donde se solicitó la suspensión del acto señalado como impugnado, dado que con la medida cautelar no afecta el interés general ni el orden público, como acertadamente lo apreció la Juzgadora de origen porque con la medida cautelar solicitada, sólo se está paralizando un acto que en nada afecta al interés social y al orden público.

Aunado a lo anterior, si bien la recurrente refiere que falta de pago de la cantidad que se establece en el acto impugnado, produce un perjuicio al interés social, pues priva a la colectividad de un beneficio, daño que no solo afecta al Municipio de Toluca, sino a todo el Estado de México, ya que los recursos son para dar mantenimiento a la infraestructura que opera y así brindar un servicio de calidad

a todos los mexiquenses y abastecer de vital líquido; lo cierto es que contrario a lo señalado por la recurrente, no queda acreditada tal afectación, es decir, con la concesión de la suspensión en el pago de la contribución señalada, no se advierte la afectación de manera directa a la marcha normal de la función pública, pues no solo el Municipio de Toluca es contribuyente, además, la suspensión otorgada, únicamente es respecto de la cantidad establecida en una determinación fiscal por el periodo del primero de enero de dos mil veintiuno al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, lo que implica que no se suspende el pago de diversos periodos por el servicio de conducción de volúmenes asignados de la Comisión Nacional del Agua utilizando la infraestructura de la Comisión del Agua del Estado de México.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis I.7o.A.198 A, Novena Época, Tomo XVI de noviembre de 2002, página 1193, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

**"SUSPENSIÓN. DEBE SER CONCEDIDA, POR REGLA GENERAL, CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES.** - Para que se considere que la concesión de la medida cautelar afecta el interés social, en contravención a lo previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, no basta con que la autoridad responsable demuestre que el requerimiento de pago de impuestos formulado a un contribuyente deriva de la aplicación de una ley de orden público, pues estrictamente hablando, la observancia de cualquier disposición jurídica constituye una cuestión de orden público. La autoridad debe acreditar adicionalmente que con el otorgamiento de la medida cautelar, efectivamente se ocasionarían perjuicios capaces de afectar la organización y funcionamiento de las funciones prestadas por el Estado. En esa tesitura, si no fueron aportados elementos que demuestren que el crédito fiscal exigido es de tal magnitud que de no ser pagado con motivo de la concesión de la medida cautelar se afectaría como consecuencia la marcha normal de las funciones públicas, no existe razón, en principio, para negar el otorgamiento de la misma. La conclusión anterior se robustece por la sola existencia del artículo 135 de la Ley de Amparo, en virtud de que dicho dispositivo regula la manera de establecer la garantía suspensiva precisamente en los casos de cobro de contribuciones. Por tanto, con la salvedad apuntada, debe concluirse que, por regla general, debe ser concedida la suspensión cuando el quejoso reclama en el juicio constitucional el cobro de contribuciones."

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la recurrente no acredita que el acuerdo impugnado sea contrario a los valores y principios que inspiran el orden público, o si son realmente significativos para afectar el interés social, es decir, si con la medida se privará a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le inferirá un daño que de otra manera no resentiría.

De ahí que se comparta el criterio sostenido por la Sala Regional, al conceder la suspensión solicitada.



Lo anterior, pues se reitera que la autoridad demandada debió incluso, acreditar la afectación que refiere, pues se requiere que se aporten en autos los elementos de convicción suficientes que lleven al ánimo del juzgador dar la certeza de que efectivamente de concederse la suspensión, se imposibilitaría la marcha normal de las funciones públicas, ya que evidentemente se refiere a un caso extremo que pudiera dar lugar a perjudicar el desarrollo normal de los servicios públicos a cargo del Estado, porque el monto de la contribución cuyo cobro entrañen el acto reclamado, sea de tal manera cuantioso, que su no percepción coloque al Estado en la situación precaria de no poder desempeñar los servicios públicos a su cargo.

Sirve de sustento el criterio jurisprudencial de la Séptima Época, con número de registro 391884, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, Materia Administrativa, tesis 994, página 783, de rubro y texto siguientes:

**"IMPUESTOS. SUSPENSIÓN CONTRA SU PAGO. AL ESTADO CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA.** *Este Tribunal considera que la tesis número 124 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975, que contiene las tesis de ejecutorias correspondientes a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referida a que "la facultad discrecional que la ley otorga para conceder la suspensión contra el pago de impuestos previo depósito, se aplica por regla general, en casos concretos, aislados, que no pueden ocasionar perjuicios al Estado; pero cuando con dicha suspensión se acarreen evidentes perjuicios al Estado porque se le prive de sumas cuantiosas, que le correspondan por conceptos de impuestos, imposibilitando así la marcha normal de las funciones públicas, es improcedente conceder la suspensión contra el pago de impuestos", requiere, para su aplicación, que sea el Estado quien aporte en autos elementos de convicción suficientes que lleven al ánimo del juzgador la certeza de que efectivamente, de concederse la suspensión definitiva, se imposibilitaría la marcha normal de las funciones públicas, pues evidentemente se refiere a un caso extremo que pudiera dar lugar a perjudicar el desarrollo normal de los servicios públicos a cargo del Estado, porque el monto de los impuestos cuyo cobro entrañen los actos reclamados, sea de tal manera cuantioso, que su no percepción coloque al Estado en la situación precaria de no poder desempeñar los servicios públicos a su cargo."*

Así bajo esas consideraciones, debe incluso decirse que el artículo 256<sup>1</sup> del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, otorga la facultad

<sup>1</sup> **Artículo 256.** - *Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su*

discrecional al Magistrado de origen para conceder la suspensión sin necesidad que garantizar su importe y solo a criterio del Magistrado, se podrá requerir garantizar los intereses del fisco, esto es otorgar la garantía correspondiente.

Por tanto al no demostrarse la afectación real que refiere la recurrente con la concesión de la suspensión solicitada, se tiene que el Magistrado Regional dentro de su facultad discrecional se otorgó correctamente la misma sin necesidad de requerir garantía; pues además de ello, no se debe perder de vista que en el supuesto sin conceder, que al momento de resolver el fondo del asunto se reconozca la validez del acto impugnado, la consecuencia será el pago de la cantidad correspondiente y sus accesorios.

**SÉPTIMO. Determinación.** Así en las relatadas circunstancias, en términos del artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo procedente es **CONFIRMAR** el punto IX del acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintiuno, dictado por la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo número **875/2021**.

En términos del artículo 273, fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en mérito de lo expuesto y fundado se:

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Se **CONFIRMA** el punto IX del acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintiuno, dictado por la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el juicio administrativo número **875/2021**, por las consideraciones expuestas en el considerando "SÉXTO." de la presente sentencia.

**SEGUNDO.-** **Notifíquese** personalmente al tercero interesado y por oficio a la autoridad aquí recurrente, así como a la Primera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

---

*importe.*

*Cuando a criterio del magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada."*



Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de los Magistrados Miguel Ángel Vázquez del Pozo, Blanca Dannaly Argumedo Guerra y Claudio Gorostieta Cedillo, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos habilitado de la Primera Sección, que da fe.

**EL PRESIDENTE DE LA PRIMERA SECCIÓN  
DE LA SALA SUPERIOR**

**MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ DEL POZO**

**LA MAGISTRADA DE LA PRIMERA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA**

**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO**

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS HABILITADO  
DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**TOMÁS GABRIEL ESQUIVEL GIL**

MAVP/CSC

El que suscribe, licenciado TOMÁS GABRIEL ESQUIVEL GIL, Secretario General de Acuerdos habilitado de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en las fracciones V y VII, del artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, CERTIFICA que el texto y firma contenidas en la presente foja, forma parte integrante del recurso de revisión 205/2022, dictado el veintiuno de abril de dos mil veintidós.

ELIMINADO. Fundamento legal: Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable.

