

Expediente: CDHEZ/175/2019.

Persona quejosa: Q1.

Persona agraviada: Q1.

Autoridades responsables:

I. Dr. Felipe Benjamín de León Mojarro, Director de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

II. C. Francisco Enrique Sigala Murga, Titular del Órgano de Control Interno de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

III. Personal adscrito a la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacateca.

Derechos humanos vulnerados:

I. Derechos políticos, en su modalidad de derecho de petición.

II. Derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de incumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua.

Zacatecas, Zac., a 25 de mayo de 2021, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja CDHEZ/175/2019, y analizado el proyecto presentado por la Tercera Visitaduría la suscrita aprobó, 4, 8 fracción VIII, 17 fracción V, 37, 51, 53 y 56 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de su Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, vigente al momento de los hechos, la **Recomendación 24/2021**, que se dirige a las autoridades siguientes:

Al **MAESTRO SALVADOR ESTRADA GONZÁLEZ**, Presidente del Consejo Directivo, de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (JIAPAZ), respecto a los actos atribuidos al **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, en su calidad de Director de JIAPAZ, y

Al **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, Director de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, por las actuaciones del **C. FRANCISCO ENRIQUE SIGALA MURGA**, Titular del Órgano de Control Interno de la referida Junta, así como del personal que tuvo intervención en la cancelación del servicio de agua a **Q1**.

R E S U L T A N D O;

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD.

1. De conformidad con los artículos 6°, apartado A, fracción II y 16, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 23 y 85 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, los datos personales de los peticionarios y los agraviados que así lo soliciten, relacionadas con esta resolución, permanecerán confidenciales, ya que éstos no son públicos.

II. RELATORÍA DE LOS HECHOS Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

1. El 29 de abril de 2019, **Q1** presentó, de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, formal queja en contra de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos.

Por razón de turno, el 03 de mayo de 2019, se remitió queja a la Tercera Visitaduría, a efecto de formular el acuerdo de calificación de ésta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 124 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

El 06 de mayo de 2019, los hechos se calificaron como una presunta violación a los derechos humanos de **Q1**, específicamente a los derechos políticos, en su modalidad de derecho de petición, así como al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de incumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua; de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 fracción I, del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

2. Los hechos materia de la queja consistieron en lo siguiente:

Q1 celebró contrato de prestación de Servicio Público de Agua Potable, con el organismo operador denominado Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, (JIAPAZ) en fecha 17 de junio de 2016, para la prestación del servicio en la calle [...], de la comunidad de Bañuelos, Guadalupe, Zacatecas. Servicio que se suspendió el día 14 de marzo de 2019, de manera unilateral por parte de JIAPAZ, cuyo personal acudió al lugar y trozó el tubo del agua y le retiraron el servicio, aun y cuando estaba al corriente con el pago del servicio. Dirigió un escrito el día 20 de marzo de 2019, al titular de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado para saber el motivo por el cual se le suspendió el servicio y no ha obtenido respuesta a su petición.

3. Las autoridades involucradas rindieron sus respectivos informes:

- El 21 de mayo de 2019, el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, rindió un informe en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, relación con los hechos materia de queja.
- El 27 de mayo de 2019, la **M.I. ALMA FABIOLA RIVERA SALINAS**, Directora del Área Técnica de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, rindió informe solicitado.
- El 10 de junio de 2019, el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, rindió ampliación de informe en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, relación con los hechos materia de queja.
- El 26 de agosto de 2019, el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, rindió ampliación de informe en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, relación con los hechos materia de queja.
- El 30 de agosto de 2019, el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, rindió ampliación de informe en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, relación con los hechos materia de queja.
- El 22 de octubre de 2019, el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, rindió ampliación de informe en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, relación con los hechos materia de queja.
- El 11 de marzo de 2020, el **M. EN C. ZENCALT GABRIEL SALAZAR SALAS**, Coordinador Jurídico del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, rindió informe.

III. COMPETENCIA.

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas es competente, en términos de los artículos 1º, 4º, 6º, 8º fracción VII, inciso A) y 31 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 15, 16 y 17 de su Reglamento Interno, debido a que la queja se promueve en contra de servidores públicos adscritos a la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas de Zacatecas.

2. De conformidad con los artículos 123 y 124 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advirtió que de los hechos se puede presumir violación de los derechos humanos de **Q1**.

3. Esta Comisión presumió la violación de los siguientes derechos:

- a) Derechos políticos, en su modalidad de derecho de petición.
- b) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de incumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN.

Con la finalidad de documentar las presuntas violaciones a derechos humanos, así como para determinar la existencia o no de responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados, este Organismo realizó entrevistas a las personas relacionadas con los hechos; se recabaron comparecencias de personal adscrito a la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas; se solicitaron informes a las autoridades señaladas como responsables y se realizó la correspondiente investigación de campo.

V. PRUEBAS.

Con base en lo estipulado en los artículos 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 64 y 65 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, remitidos tanto por la agraviada como por las autoridades señaladas como responsables, así como las declaraciones necesarias para emitir la resolución correspondiente.

VI. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

I. Derechos políticos en conexidad con el derecho de petición.

1. La esfera de protección de los derechos políticos, llamados también derechos del ciudadano, se entienden como el conjunto de prerrogativas reconocidas exclusivamente a las personas con la calidad de ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos [...]. Según Kelsen, son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se les ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social.¹

2. La protección internacional de los derechos políticos la encontramos en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los derechos Humanos que, en su artículo 21, contempla en su primer párrafo, la facultad de que toda persona tenga acceso a la participación en el gobierno de su país, así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, reconoce los derechos políticos como derechos humanos de todo ciudadano².

¹ Molina Carrillo, Julián Germán, LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. 2006, Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222922005>> ISSN 1870-2147

² a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

3. Por lo que hace al marco regional de protección de los derechos humanos, los derechos políticos de las personas están consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XX, que establece que la persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares. Derechos políticos también contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, misma que señala los derechos políticos como derechos humanos de todo ciudadano.

4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.³

5. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.⁴

6. La Carta Democrática Interamericana, destaca que, son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, por otro lado, señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad.⁵

7. Los Derechos Políticos o Derechos del Ciudadano, se encuentran numerados en el artículo 35, de nuestra Carta Magna, que, entre otros derechos, señala el derecho de todo ciudadano a hacer uso del derecho de petición en todo negocio.⁶

8. Entendidos el derecho de petición como un derecho político, ya que el ciudadano puede ejercerlo en todo negocio, tenemos que, el derecho de petición, se entiende como la potestad que tiene un individuo de acudir a la autoridad del Estado, con el fin de que intervenga en su favor, para hacer cumplir la ley en su beneficio, o constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente; petición que debe ser por escrito, para precisar sus términos, de manera pacífica, por elemental regla de convivencia social, y respetuosa, para atender a la dignidad propia de la autoridad.

9. De manera específica, el derecho de petición, como ejercicio democrático para toda persona lo encontramos tutelado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, este derecho se salvaguarda en el artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el cual establece que toda persona tiene derecho de presentar una petición respetuosa a la autoridad competente, por motivo de interés general, o de interés particular, y el que pueda obtener una respuesta o pronta resolución.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 20: Derechos políticos / Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R.: Corte IDH, 2018

⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 1847, Pár. 140 y 143.

⁵ Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 3 y 6.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la federación el 5 de febrero de 1917, capítulo IV de los Ciudadanos Mexicanos, artículo 35, de los derechos del Ciudadano. fracción V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

10. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sobre el derecho de petición señala, que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, o de interés particular, así mismo señala que debe obtener pronta resolución.⁷ De igual forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contempla el derecho de petición en el artículo 13, en donde se establece el derecho a la información por cualquier medio que estime conveniente el solicitante.

11. En tanto, en el Sistema Normativo Nacional, el derecho de petición está consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho de toda persona de realizar una petición ante la autoridad, de manera formal, pacífica y respetuosa. Por lo cual, la obligación de los funcionarios es el de respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; de igual forma, a toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, señalando que el derecho de petición es un derecho político o del ciudadano, al establecer que, en materia política solo los ciudadanos podrán hacer uso de este derecho.

12. Ahora bien, el derecho de petición compele a la autoridad ante quien se ejerce, a dar una contestación, ésta deber ser formal, mediante un acuerdo que dicte a quien la petición se haya dirigido por escrito, para precisar sus términos, congruente con la petición, y no garantiza que sea favorable y, que sea en breve término, además la resolución que recaiga está sujeta a la garantía de legalidad del artículo 16 Constitucional que exige motivación y fundamentación. Para satisfacer la exigencia constitucional de que el acuerdo que dicte la autoridad se haga saber al peticionario, este debe expresar el domicilio donde pide que se le envíe la contestación, en caso contrario el peticionario debe acudir personalmente a la oficina de la autoridad para informarse del resultado de su petición.⁸

13. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha considerado que, en los derechos consagrados constitucionalmente, como es el caso del derecho de petición, en el artículo 8º constitucional, debe ser interpretado y acatado en forma eficaz, que permita al peticionario tener una respuesta cabal y clara en breve término, satisfactoria si no en cuanto a su resultado, al menos en cuanto a proporcionar al gobernado la información exacta y precisa que desea, cuando esto está al alcance real del funcionario, sin interpretaciones rigurosas que menoscaben el contenido del derecho de petición y sin reenvíos que no sean absoluta y estrictamente indispensables.⁹ En tal sentido, para satisfacer la exigencia constitucional de que el acuerdo que dicte la autoridad se haga saber al peticionario, este debe expresar el domicilio donde pide que se le envíe la contestación, en caso contrario, el peticionario debe acudir personalmente a la oficina de la autoridad para informarse del resultado de su petición.¹⁰

14. La calidad de la respuesta de la autoridad, la encontramos acotada en la siguiente jurisprudencia:

“Título: PETICIÓN, DERECHO DE. RESPUESTAS AMBIGUAS.

Localización: Séptima Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 115-120 Sexta Parte.

Página: 123

El ARTÍCULO 8o. constitucional garantiza, como derecho constitucional de los gobernados, que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Ahora bien, si ese derecho constitucional debe tener

⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XXIV

⁸ Libro de Garantías Constitucionales, Curso Introductorio actualizado, autor Luis Radbruch, Pág. 123-124.

⁹ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. 127-132 Sexta Parte, p. 118. Amparo en revisión 507/79. Julio Alberto Velázquez Ávila. 29 de agosto de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

¹⁰ Libro de Garantías Constitucionales, Curso Introductorio actualizado, autor Luis Radbruch, Pág. 123-124.

algún sentido y no ser una mera norma hueca e inoperante, es claro que cuando la petición elevada a la autoridad contiene la solicitud de una conducta de dar o de hacer a la que el peticionario estima tener derecho, y si esa petición se funda y motivo, la respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o sibilina, o limitarse a dar largas al asunto, ni a embrollarlo, sino que en forma clara y directa debe resolver sobre la pretensión deducida. Si las autoridades consideran que la pretensión es infundada, así deben decirlo claramente, expresando también claramente, por qué estiman improcedente o infundada la petición, a fin de dar al peticionario una respuesta congruente con su petición, en un sentido o en otro, pero en un sentido que ese peticionario pueda acatar o impugnar con pleno y cabal conocimiento de causa. Resultaría contrario al espíritu de la norma constitucional que, si la petición no cuenta con el beneplácito de la autoridad, dicha petición se tenga por contestada, incongruentemente, con respuestas evasivas, o ambiguas, imprecisas: eso no es satisfacer el derecho de petición, sino disfrazar la negativa a satisfacerlo, y deja al peticionario en situación de indefensión, violándose de paso el debido proceso legal que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. Es decir, para que no se respire un clima de opresión y de decisiones no sujetas a derecho, sino un clima de paz y precisamente el correspondiente a un estado de derecho, es menester que las autoridades resuelvan las peticiones en forma franca clara, dando razón completa del por qué no se otorga lo solicitado, y dando al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa, de manera que dichas autoridades tengan por mayor interés que sus conflictos con los gobernados sean compuestos (aun judicialmente) en cuanto al mérito de sus pretensiones, que negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones los laberintos, lo que más bien da impresión de que se pretende obstaculizar la petición del quejoso y el que pueda llegar a plantearla sólidamente ante los tribunales, o sea, el prevalecer de la potestad sobre el derecho. Y es fundada la argumentación del quejoso de que la respuesta recaída a su petición no es congruente con ella, si esa respuesta no resuelve sobre si procede o no, conceder la pretensión que deduce, sino que, en forma ambigua, imprecisa, se limita a decir que una vez que se cumpla con los requisitos de ciertos preceptos "y demás relativos" se procederá en los términos que ordenan los mismos. Para que la respuesta hubiera sido congruente, debió decirse con toda claridad y precisión cuáles eran todos los preceptos aplicables, qué requisitos concretos debió satisfacer el peticionario en opinión de la autoridad, y cuáles serían las consecuencias de satisfacerlos o no, a fin de que con esa respuesta el gobernado supiese ya a qué atenerse respecto a su pretensión, o del acatamiento o de la impugnación de la respuesta recibida.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 510/78. José Mancebo Benfield. 23 de agosto de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz B."

15. En el caso en concreto, el derecho de petición que **Q1**, ejerció frente a los **CC. DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO** y **ALMA FABIOLA RIVERA SALINAS**, Director General y Directora del área Técnica en Guadalupe, Zacatecas, ambos de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, tenía la intención de presentar formal queja administrativa en contra de la propia Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, por suspender el suministro de agua potable que tenía contratado con antelación, y que, con esto se restableciera el suministro de agua. Recuérdese que, mediante el derecho de petición, al ser un derecho político, la persona que tenga la calidad de ciudadana, podrá ejercerlo en cualquier asunto, de ahí que el quejoso lo haya ejercido para presentar una queja en donde solicitó se restableciera la prestación del servicio.

16. Ejercido el derecho de petición, deberá recaer una respuesta por la autoridad él o la funcionaria a quien se haya dirigido la petición, respuesta que deberá emitirse con ciertas características, en primer lugar, en breve término. Así, el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, Director de la citada Junta, rindió informe recibido en fecha 21 de mayo de 2019, al que adjuntó copia del oficio marcado con el número CJ/080/2019, de fecha 14 de mayo de 2019,

dirigido a **Q1**, recibido por éste el 15 de mayo de 2019, mediante el cual se le dio respuesta al derecho de petición ejercido.

17. La respuesta de mérito hizo referencia a que está dando contestación al escrito de fecha veinte (20) de marzo del año en 2019, en donde en esencia y sin fundamentación alguna, dio contestación a las interrogantes planteadas por la parte peticionaria. Negó que haya sido personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas quien hizo el corte de la línea de agua potable de manera física. Notificó el hallazgo de la visita del 26 de marzo de 2019, en donde se encontró que no existía red de distribución de agua potable que permita hacer una conexión directa al predio del quejoso, sino mediante la autorización de su colindante, ya que fue quien construyó con sus propios recursos de la red interna que se encuentra instalada en su propiedad. Hacen referencia de la imposibilidad para entablar comunicación telefónica con la persona del predio vecino y concluyó indicando que, en caso de desear contar con el suministro de agua, el propio quejoso deberá erogar los gastos correspondientes a la obra, ya que no existe red de distribución pública en esta área. Ofreció visita a cargo del área a cargo del Departamento de Alcantarillado Sanitario, para realizar una revisión preliminar. Indicó la suspensión de cargos de la cuenta 121257, es decir, del inmueble en que se suspendió el servicio de agua potable. Arguyó que el servicio proporcionado era para consumo humano y toda vez que, no existe construcción en el predio, presumió no sería utilizada para los fines del contrato, sino con fines de riego o construcción, respuestas que, como se dijo carecieron de argumentación y fundamentación legales.

18. Respuesta, que si bien, no satisfizo la pretensión del quejoso, consistente en la reconexión inmediata del servicio público contratado el 17 de junio de 2016, y suspendido el 14 de marzo de 2019. Analizado como derecho de petición, el que se encuentra reconocido por el artículo 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que el mismo se satisfizo de forma parcial. Esto es así porque el derecho de petición se conforma, a su vez, por otros derechos que le dan contenido y que derivan de las diferentes conductas que deben acatar las autoridades ante quienes se presente una petición por escrito, en forma pacífica y respetuosa, las cuales consisten en, en primer lugar, dar respuesta al escrito, respuesta que fue dada y obra copia del misma en donde se aprecia firma de recibida por parte del quejoso.

19. Otro de los requisitos de la repuesta que, por escrito debe recaer a todo ejercicio de derecho de petición por escrito y respetuosamente es la temporalidad de la misma, la respuesta de la autoridad, se deberá de dar a conocer al peticionario en breve término. Así, el quejoso ejerció su derecho de petición el 20 de marzo de 2019, al que recayó respuesta el 14 de mayo de 2019 y le fue notificado al interesado el 15 de mayo de 2019, es decir, con una temporalidad que puede no entenderse como breve término. En cuanto a las condiciones que determinan la razonabilidad del tiempo de la respuesta, de las que no es dable fijar un plazo genérico para el cumplimiento de la obligación de dar respuesta al gobernado, sino que debe atenderse a las circunstancias específicas de cada caso, como pueden ser las relacionadas con su complejidad técnica, jurídica y material, con la actividad que el solicitante hubiera desplegado en seguimiento a su petición, con la que las autoridades hayan llevado a cabo para dar respuesta y sus cargas de trabajo, lo cual corresponde al concepto de plazo razonable descrito¹¹.

20. Ahora bien, y pese a que en diversas tesis de jurisprudencia se haya sostenido el criterio previo, en relación de la temporalidad de la respuesta con las circunstancias específicas del caso, la Constitución Política del Estado de Zacatecas, en su artículo 29, establece que, la autoridad ante la cual se haya ejercido el derecho de petición en los términos del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá la obligación de comunicar su acuerdo al peticionario dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación del escrito, salvo lo dispuesto por la ley para casos especiales¹². En tal sentido del 20 de marzo de 2019, se ejerció el derecho y, éste fue respondido el 15 de mayo de 2019, lapso que excede el término de 30 días que indica la Constitución local, sin que en la

¹¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Tesis: I.1o.A.E.64 A (10a.) 2009510 22 de 93. Libro 19, junio de 2015, Tomo III, Pág. 2003.

¹² <http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/87eea219-bf3f-4a84-a343-d543a68cc6aa:1.0>

respuesta se haya argumentado que la dilación obedeció a la complejidad técnica, jurídica del caso y a las acciones materiales que desplegó la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, para dar respuesta a la misma. Consecuentemente, se tiene por excedido en sus términos la respuesta que debió recaer al derecho de petición ejercido por **Q1**.

21. Se tiene por cierto que, **Q1**, recibió respuesta a su escrito de petición, ya que la autoridad involucrada, al momento de rendir informe reconoció que se ejerció el citado derecho, concretamente que, el 20 de marzo de 2019, fecha en la que el quejoso presentó ante la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas el escrito de la misma fecha de conformidad de los arábigos 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de y 31° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Petición a la que el Organismo Operador dio respuesta mediante el oficio C.J./080/2019 de fecha 14 de mayo del año 2019, notificado en el domicilio indicado por el usuario un día después, el 15 de mayo de 2019, con lo que se tiene por respondido el derecho, más no con todas sus especificaciones, ya que, si bien la respuesta se dio, no se atendió a la temporalidad que contempla la Constitución local. En el caso que nos ocupa, el derecho de petición se ejerció el 20 de marzo de 2019, la interposición de la queja acaeció el 29 de abril de 2019, incoándose procedimiento de queja y requiriendo de informe a la autoridad involucrada el 14 de mayo de 2019, en tanto que la respuesta que recayó a la petición ejercida se dictó el 14 de mayo de 2019 y se notificó al quejoso el 15 de mayo de 2019, es decir, posterior a que **Q1**, interpusiera la queja por, entre otras violaciones a derechos humanos, a la del derecho de petición. Luego entonces la autoridad, dio respuesta a efecto de que se sobresea la causa que se inició con motivo del derecho de petición.

22. Sobreseimiento que sería procedente en caso de que, la respuesta haya cumplido con todas las características que impone el artículo 8° Constitucional, las que se han analizado previamente, de entre las que se puede observar no se atendió la temporalidad de la respuesta, ni se justificó de manera alguna la dilación. Restando sólo el análisis de lo que hace a la congruencia. En este caso existió una petición, presentada ante la responsable, con la oportunidad debida y en la forma que prevé el artículo 8° Constitucional, de la que se dio respuesta durante la tramitación de procedimiento de queja, en donde la autoridad involucrada exhibió la respuesta a dicha petición y su notificación, sin embargo la respuesta dada es incongruente con lo solicitado, y por ello fue procedente que el quejoso la haya combatido, cuando en comparecencia de fecha 29 de mayo de 2019, dijo que lamentaba los términos en que se le dio respuesta. Ya que, si bien existió respuesta de autoridad, ésta es incongruente a lo realmente solicitado.

23. En cuanto a lo informado por el Organismo Operador, relativo al derecho de petición, éste hizo referencia a que, esa autoridad omitió dar respuesta a **Q1**, toda vez que este se obligó a proporcionar un número telefónico de la dueña del predio aledaño al suyo, compromiso que cumplió hasta el 15 de abril de 2019, con lo que pretenden justificar la dilación de la respuesta. No obstante, atendiendo lo establecido por el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, disposición que la propia responsable acota a treinta días hábiles como el término de respuesta, esta contaba con un término de 30 días hábiles para darle al agraviado una respuesta a su solicitud, independientemente de si el quejoso se obligó o no a proporcionarles el teléfono de un tercero. Por lo cual, la autoridad debió emitir respuesta a la petición del quejoso, a más tardar el 04 de mayo de 2020 y, toda vez que excedió ese término, se tiene por acreditado que incumplió con el mandato constitucional de dar respuesta al peticionario, de una petición realizada por escrito y de manera respetuosa.

24. Como se dijo, el derecho de petición tiene varias modalidades. La primera consiste en que, como premisa normativa, éste se traduce en que a toda solicitud de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, debe recaer una respuesta por escrito y en forma congruente, haciéndola del conocimiento de aquéllos en breve plazo, pero sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante. De dicha premisa se pueden advertir distintos elementos o variables de las posibles violaciones al derecho de petición, dependiendo de la actuación omisiva o positiva que asuma la autoridad ante quien se presente una solicitud. Es omisa la autoridad si no da respuesta a una petición presentada en forma pacífica y

respetuosa, si el término de su respuesta se ha excedido en el tiempo, como en el caso en concreto ocurrió. Omisiones que se subsanan emitiendo una respuesta congruente a lo que le fue solicitado, y la notifique legalmente al quejoso.

25. Ahora bien, la parte quejosa, una vez recaída la respuesta, y en comparecencia ante personal de este Organismo, en fecha 29 de mayo de 2019, manifestó que efectivamente ya se le había dado respuesta, en tanto que seguía en espera de una respuesta favorable en donde se ordene la reconexión del suministro de agua potable. Nótese que al momento que la parte quejosa notificó que, en efecto, ya se le había dado respuesta a la petición, no amplió en su favor violación alguna a derechos humanos, sino que simplemente se concretó a decir que, se mantenía en la petición original, es decir, que desea por este medio que se reconecte el suministro del agua potable en el predio de su propiedad.

26. En el presente caso, **Q1**, se impuso del contenido del informe el 29 de mayo de 2019, y admitió que en fecha 15 del mismo mes, recibió la respuesta a su petición, misma que dijo lamentar en sus términos, ya que su petición tiene que ver con la reconexión del servicio público de agua potable y alcantarillado, en tanto que la respuesta dice que un tercero fue quien interrumpió el suministro de agua y, el Organismo Operador nada dice del cómo reconectará el servicio previamente contratado, es decir, amplió su queja toda vez que al lamentar los términos de la respuesta se queja, declara o se queja de la incongruencia en la misma, por tal motivo, es menester calificar la congruencia de la respuesta dada¹³. Como se dijo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, las respuestas ambiguas resultan contrarias al espíritu de la norma constitucional, ya que la respuesta si bien no debe necesariamente darse en sentido positivo, sí debe atender a otros imperativos constitucionales, como son fundar y motivar la misma.

27. En materia de derecho de petición, se entiende por incongruentes las respuestas evasivas, o ambiguas, imprecisas, mismas que no satisfacen el derecho de petición, sino que disfrazan la negativa a satisfacerlo, y deja al peticionario en situación de indefensión, violándose de paso el debido proceso legal que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. En el presente caso, la respuesta de la autoridad consta de 8 puntos evasivos en donde no se fundó y motivó la actuación de la autoridad involucrada. Los puntos versaron en que: primero, no fue el organismo operador quien suspendió el servicio, y desconoció quién lo haya hecho; segundo, que posteriormente, el 26 de marzo de 2019, se acudió al lugar y se encontró que no había red de distribución de agua potable, sino que el servicio se prestó mediante autorización de un colindante. Tercero, que el quejoso se obligó a aportar el número telefónico del propietario o administrador del predio colindante. Cuarto, que el Organismo Operador intentó comunicarse telefónicamente con la persona propietaria o administradora del predio colindante sin obtener respuesta alguna. Quinto, que, en caso de solicitar red pública, los gastos deberán correr a cargo del quejoso. Sexto, que en relación con la solicitud de drenaje se hará revisión. Séptimo, que se solicitará la suspensión de cargos del servicio a nombre del quejoso, con el número 121257 y Octavo, que no se apreciaba que el servicio sea para consumo humano, ya que no existe construcción de vivienda alguna. Respuestas todas ellas que, en primer lugar, adolecieron de fundamentación y motivación, y pretenden evadir la respuesta solicitada por el quejoso, quien requirió el inmediato restablecimiento del servicio previamente contratado.

28. La respuesta congruente al derecho de petición encuentra sustento en lo que estipula la siguiente tesis de jurisprudencia:

DERECHO DE PETICIÓN. EL EFECTO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO EN UN JUICIO EN EL QUE SE EXAMINÓ SU VIOLACIÓN, NO PUEDE QUEDAR EN LA SIMPLE EXIGENCIA DE UNA RESPUESTA, SINO QUE REQUIERE QUE ÉSTA SEA CONGRUENTE, COMPLETA, RÁPIDA Y, SOBRE TODO, FUNDADA Y MOTIVADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

El derecho de petición, que es una prerrogativa gestada y promovida en el seno del Estado democrático -en el cual es concebible la posibilidad de participación activa de las personas en la vida pública-, se respeta sólo si la autoridad proporciona en su respuesta a la solicitud del particular la suficiente información

¹³ Cfr. Tesis XVI.1º.A.J/38(10º) Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Décima Época, número 2015181 19 de 450. Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 46., septiembre de 2017, Tomo III. Pág. 1738. Jurisprudencia.

para que éste pueda conocer plenamente su sentido y alcance, así como para manifestar su conformidad o inconformidad con ella y, en su caso, impugnarla. Por ende, si la información no existe o es insuficiente, el derecho de petición se quebranta, porque de nada sirve al particular que su planteamiento sea contestado, aun con pulcritud lógica, es decir, respondiendo con la debida congruencia formal a lo solicitado, pero sin proporcionarle la información que le permita conocer cabalmente el acto, decisión o resolución de la autoridad. Lo anterior, en virtud de que la congruencia formal de la respuesta a una petición no es suficiente para ser acorde con el actual sistema jurídico mexicano, porque no satisface las exigencias previstas en el artículo 8º, en relación con el numeral 1º, en sus primeros tres párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que manda el respeto del ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica, respetuosa y conforme al principio de progresividad, que evoca la necesidad de avance en la defensa de los derechos humanos en general. Por otra parte, la entrada en vigor de la Ley de Amparo, el 3 de abril de 2013, en aras de una justicia pronta y completa, tratándose de este derecho, pretende evitar prácticas dilatorias, como son la omisión de respuesta, lo incongruente, falso, equívoco o carente de fundamentos y motivos de ésta o su incorrección en cuanto al fondo, para lo cual proporciona herramientas que efectivizan el respeto a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, para hacer posible que esos vicios se reparen en un mismo juicio; tal es el caso de la oportunidad de ampliar la demanda a que se refiere el numeral 111 del citado ordenamiento y de la exigencia para la responsable, tratándose de actos materialmente administrativos, de complementar en su informe justificado la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto reclamado cuando se aduzca en la demanda, contenida en el artículo 117, último párrafo, de la propia ley. Por tanto, el efecto de la concesión del amparo en un juicio en el que se examinó la transgresión al artículo 8º constitucional no puede quedar en la simple exigencia de respuesta, sino que debe buscar que ésta sea congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada; de otro modo, no obstante el nuevo sistema jurídico, el juzgador obligaría al gobernado a una nueva instancia para obtener una solución de fondo, con el consiguiente retraso en la satisfacción de la reparación del derecho violado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Inconformidad 3/2014. José Roberto Saucedo Pimentel y otros. 3 de abril de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretario: Juan Carlos Cano Martínez.

Inconformidad 6/2016. Pedro Ruiz Cruz. 16 de junio de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Ricardo Alfonso Santos Dorantes.

Inconformidad 10/2016. Manuel Baños Sánchez. 6 de octubre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretaria: Esthela Guadalupe Arredondo González.

Inconformidad 13/2016. Odilón Gutiérrez. 26 de enero de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Juan Carlos Nava Garnica.

Inconformidad 24/2017. 13 de julio de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretaria: Marcela Camacho Mendieta.

Nota: Por ejecutoria del 28 de febrero de 2018, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 403/2017 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 02 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

29. Como ya se dijo, el derecho de petición tiene varias modalidades. Premisa normativa que, acorde con el espíritu constitucional de la máxima norma se traduce en que, a toda solicitud de los gobernados, presentada por escrito, ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, debe recaer una respuesta por escrito y en forma congruente, haciéndola del conocimiento de aquéllos en breve plazo, pero sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante. Como se dijo, el **C. Q1**, se impuso del contenido del informe el 29 de mayo de 2019, y admitió que en fecha 15 del mismo mes, recibió la respuesta a su petición, misma que dijo lamentar en sus términos, ya que su petición original tenía que ver con la reconexión del servicio público de agua potable y alcantarillado, en tanto que la respuesta de la autoridad responsable omite pronunciarse respecto a la conexión y suministro del servicio como lo es el vital líquido, lo que permitió calificar la incongruencia de la respuesta del derecho de petición, en los términos que preceden.

30. En este caso, al lamentar en sus términos el quejoso, la respuesta de la autoridad abrió la “facultad e inclusive el deber [que posee el juzgador] de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente.”¹⁴ Es decir, que aunque el quejoso no amplió su queja por la falta de fundamentación, motivación y congruencia en la respuesta, es imperativo atender la misma, para estar en mejor posición para determinar cuál es el derecho aplicable al caso¹⁵. Ello es así, toda vez que los derechos humanos deberán interpretarse y resolverse de conformidad con el principio pro persona, favoreciendo en todo momento la protección más amplia. Y en este caso, de lo que se duele el quejoso, no sólo es la falta de una respuesta escrita a su propio escrito, sino la falta de suministro del vital líquido que solicitó a través de un escrito, cuya respuesta por la autoridad responsable, no sólo dio respuesta extemporánea, sino que no fue congruente con lo solicitado, pues la intención del quejoso en el sentido más amplio de su petición era conseguir una reconexión de un servicio.

31. Tratándose del derecho de petición, la jurisprudencia local, pretende evitar prácticas dilatorias, como son la omisión de respuesta, o la incongruencia de las mismas, y se entiende por incongruente, falso, equívoco o carente de fundamentos, cuando no se efectiviza el respeto a los derechos humanos a la seguridad jurídica. En el presente caso es evidente la incongruencia, ante la ausencia total de fundamentación. Así, la respuesta dada mediante el oficio C.J./080/2019, carece de toda congruencia, ya que se indicó que, la suspensión del servicio de agua potable que dotaba el inmueble del quejoso no lo había realizado la Junta, y que se desconocía quien lo realizó, sin fundar quien, además del Organismo Operador, está facultado para suspender o cortar el suministro de agua, contratado y obligado por la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

32. Es incongruente informar a **Q1** que, si le indica al Organismo Operador, el número telefónico de la persona dueña o administradora del predio colindante al del quejoso, se buscaría comunicarse con ella, lo que se realizó sin obtener respuesta favorable, ya que al quejoso se le respondió que los números habían sido cambiados. En tanto que el informe dado a esta Comisión de Derechos Humanos, agregó que, el quejoso tuvo problemas con la propietaria o administradora del predio colindante, y ese pudo ser el motivo por el cual se canceló el servicio, es decir, reconoció que un tercero pudo interrumpir el suministro de un servicio al que se había obligado el Organismo Operador, una vez más sin fundar al quejoso o este Organismo la legalidad de la intromisión de terceras personas, lo que será analizado también a la luz de la legalidad y seguridad jurídica.

33. De igual manera, no es congruente responder al quejoso, que en fecha 26 de marzo de 2019, después de su petición, se revisó la red que alimentaba la toma del quejoso y se encontró que no existía red de distribución, que su toma estaba conectada de la red del predio colindante, cuando el contrato de prestación de servicio y por ende, la conexión data del 17 de junio de 2016, momento a partir del cual, el Organismo Operador conoció las condiciones en las cuales se realizó el contrato y se prestó el servicio. Así como es

¹⁴ Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 21 de junio de 2002, (Fondo, Reparaciones y Costas), pár. 107.

¹⁵ Principio *iura novit curia*.

incongruente informar adicionalmente a este Organismo que, la persona del quejoso tuvo un problema personal con la del predio colindante y ese fue el motivo de que se dejó de prestar el servicio, cuando el contrato nada dice de la posibilidad de que un tercero tenga injerencia en la prestación de servicio a que se obligó solamente el Organismo Operador. Respuesta que deberá ser analizada también de conformidad con el derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

34. Tampoco lo es, responder al quejoso que para la prestación del servicio de drenaje se realizará una revisión preliminar, cuando como se dijo, desde junio de 2016, en que se realizó la conexión y contratación del servicio, se conocían las condiciones del predio, y se concretó en la cláusula cuarta que cada toma debería estar por separado de cualquier otra, así como debería de contar con una descarga también por separado.

35. Es incongruente responder al quejoso, que para la conexión del servicio deberá cubrir con sus propios recursos la erogación que implique la construcción de la red, sin fundar y motivar la razón de esta respuesta y, sobre todo sin tomar en cuenta que el quejoso cubrió en su oportunidad el pago de dos conceptos diversos, por un lado mediante el recibido número 130,949, lo que correspondió al contrato y medidor del servicio y, mediante el marcado con el número 130,951, lo que correspondió a los derechos de incorporación. Luego entonces ahora indicar sin fundar y motivar la causa legal de la respuesta, resulta incongruente.

36. Finalmente, resulta incongruente responder, sin fundar y motivar, que la persona dueña o administradora del predio aledaño al del quejoso, instaló una red privada para proveerse un servicio público. Por tal motivo, estas incongruencias violentan en sus términos el derecho de petición y según lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que se citó previamente, precisamente por ser respuestas incongruentes, equívocas y carentes de fundamentos y motivos de la misma trascienden en la falta de respeto a los derechos humanos en relación con el derecho a la seguridad jurídica por ser derechos interdependientes e indivisibles.

II. Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, en su modalidad de incumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua.

37. La seguridad jurídica es el derecho que tiene toda persona a vivir dentro de un estado de derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga los límites de las atribuciones de cada autoridad; su actuación no se debe regir de forma arbitraria, sino que debe quedar restringida a lo que ordenan expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales¹⁶. La observancia de la Ley se convierte en el principio básico para la vida pública; ya que este es la condición que da certeza a las personas de que, los funcionarios, no actuarán discrecionalmente, sino que sus actos se encuentran estrictamente enmarcados en un ordenamiento jurídico que los prevé. De igual forma, se puede entender como *“la prerrogativa que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad; que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizado por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio”*¹⁷.

38. Etimológicamente, seguridad deriva del latín *securitas-atis* que significa “cualidad de seguro” o “certeza”, así como “cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación”¹⁸. En ese sentido, esta última acepción resulta conveniente para definir la seguridad jurídica como el conocimiento y la certeza que tienen los gobernados de qué es lo que se estipula en la ley como permitido o prohibido y, cuáles son los procedimientos que se deben llevar a cabo en cada caso, según

¹⁶ CNDH. Recomendación 25/2016, Sobre el Recurso de Impugnación de Recomendación, por Violación a su Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad. Párr. 31. Rescatada de, https://www.cndh.org.mx/tipo/1/recomendacion?field_fecha_creacion_value%5Bmin%5D=&field_fecha_creacion_value%5Bmax%5D=&keys=&items_per_page=10&page=25. Consultada 16 de julio de 2019.

¹⁷ Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos, Editorial Porrúa México, página 1, México, 2015.

¹⁸ Real Academia de la lengua española, Diccionario de la Lengua Española, t II, 22ª, ed., Madrid, Espasa, Calpe, 2001, p. 2040.

lo establecido en el marco legal de un país. Cuyos excesos o defectos pueden ser atacados en atención a la esfera jurídica que afecten.

39. Así, podemos entender que, el derecho a la legalidad puede ser definido como: la prerrogativa que tiene todo ser humano a que los actos de la administración pública, de la administración y procuración de justicia, se realicen con apego a lo establecido por el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de sus titulares. La interdependencia existente entre el derecho a la legalidad y seguridad jurídica es tal, que sus contenidos dan sentido a los contenidos de ambos. Así, mientras la seguridad jurídica nos permite conocer nuestros derechos y obligaciones de modo claro y preciso, el principio de legalidad requiere que todo acto destinado a producir efectos jurídicos debe tener como base una disposición y un procedimiento legal.

40. Los derechos de seguridad jurídica son quizás los que mayor relación guardan con el estado de derecho¹⁹, en la medida que suponen un conjunto de derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados. Pueden oponerse principalmente a los órganos del Estado a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de un acto que pudiera afectar su esfera jurídica y así, no caer en la indefensión o en la incertidumbre jurídica.²⁰ En ese sentido, el estado de derecho podemos entenderlo como el conjunto de “reglas del juego”, que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento internos y en su relación con los ciudadanos. Dicho, en otros términos, en un estado de derecho las autoridades se encuentran sujetas a las normas jurídicas.²¹

41. Por lo tanto, la seguridad jurídica implica para el gobernado la certidumbre de que su vida, su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones o sus derechos deberán ser respetados por todas las autoridades. Y en caso de ser necesaria su afectación, ésta se sujetará a los procedimientos y modalidades previamente establecidos en la Constitución o leyes secundarias²². Bajo ese entendido, la legalidad como principio y en su acepción jurídica más aceptada, establece que **todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente**. Consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano, las autoridades deben sujetar su actuación a lo dispuesto legalmente, por lo que no pueden proceder de manera arbitraria o abusiva, pues únicamente pueden ejercer toda actuación de autoridad, derivada del ejercicio de una facultad que la ley le confiere.²³ Así pues, la garantía de seguridad jurídica, implica que todos los actos de autoridad que ocasionen molestia o privación en la esfera jurídica de los particulares, deben derivar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Pues éstos, junto con la Carta Magna, constituyen el catálogo de regularidad en materia de derechos humanos en nuestro país, y garantizan la protección de la persona, su familia y sus propiedades.

42. En el Sistema Universal de Derechos Humanos, el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica se encuentra reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵, al señalarse que ninguna persona puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida, familia, derechos, posesiones, etc. Mientras que, en el Sistema Interamericano, ambos derechos se consagran en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁶ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁷, al señalarse que todas las personas tienen derecho a la protección de la ley contra actos que tengan injerencias arbitrarias en su honra, reputación, vida privada y familiar, así como en su libertad.

43. Por lo que respecta al ámbito jurídico interno, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proporcionan la protección del orden jurídico total

¹⁹ CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, CNDH, 2004, p. 585.

²⁰ Ídem, p. 13.

²¹ Ídem, p. 585.

²² Las Garantías de Seguridad Jurídica, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, p. 11.

²³ <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/65.pdf> PRINCIPIO DE LEGALIDAD. HACIA UNA CULTURA DE RESPETO AL ORDEN JURÍDICO VIGENTE. Profr. Carlos Vidal Yee Romo.

²⁴ Cfr. con el contenido del artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

²⁵ Cfr. con el contenido de los artículos 6, 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁶ Cfr. con el contenido de los artículos V y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

²⁷ Cfr. con el contenido del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

del Estado mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de todo régimen de derecho. En relación, primeramente, con el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, el mismo expresamente establece: *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”*. Por otro lado, la primera parte del artículo 16 de la Constitución a su vez, establece: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

44. La unión de los citados artículos conforman la regularidad jurídica del estado mexicano, así, el artículo 14 regula constitucionalmente los requisitos generales que deben satisfacer las 5 sanciones o actos de privación, de vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, el artículo 16 establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de aquéllas, los cuales siempre deben ser previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total.

45. Conforme al principio de legalidad previsto por el artículo 16 constitucional, pues, se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:

- El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo;
- El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que “los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley”;
- El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y
- El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamente y las causas legales que la motivan. Por otra parte, es conveniente mencionar, como otro aspecto del principio de legalidad, el derecho a la exacta aplicación de la ley, previsto por los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 Constitucional.

46. Con base en lo anterior, en referencia particular a los precitados artículos 14 y 16 constitucionales es preciso abundar que junto con los artículos 13, 17, 18, 20, 21, 22 y 23 del mismo ordenamiento establecen la subordinación del poder público a la ley en beneficio y protección de las libertades humanas. En ese sentido, una autoridad o servidor público, podrá incurrir en violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, cuando se configure alguna de las siguientes hipótesis:

- A. Afectación de derechos, salvo que lo permitan las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
- B. Molestia a las personas, sus familias, domicilios, papeles o posesiones salvo que:
 - o funde y motive su actuación.
 - o sea autoridad competente.
- C. Desconocimiento de los Derechos fundamentales que se determinan en la ley.
- D. Desconocimiento de la presunción de inocencia de las personas acusadas de delitos, hasta que se pruebe su culpabilidad.
- E. Imposición de penas y determinación de delitos que no estén previstos en la ley.
- F. Creación de tribunales por actos que no sean legislativos, o que estos no sean imparciales o independientes.

47. La afirmación anterior, encuentra sustento en la siguiente tesis jurisprudencial:

“Título: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.

Texto: La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.²⁸

48. Se advierte entonces que, la seguridad jurídica, ha sido entendida como la certeza que tiene el individuo “de que su situación jurídica será modificada sólo a través de procedimientos regulares, establecidos previamente en las leyes”. Se trata, por ende, de la certidumbre “que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad” y de que “si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias”.²⁹

49. Esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, enfatiza que, la legalidad como principio y en su acepción jurídica más aceptada, establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente. En otros términos: el principio de legalidad exige la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; motivo por el cual, todo acto o procedimiento jurídico que de éstos emane, debe tener su apoyo estricto en una norma legal. La cual, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de forma y fondo consignados en la Constitución, habida cuenta de que, su respeto o su inobservancia marcan la diferencia entre un estado democrático o aquel que se distingue por ser autoritario. En esa tesitura, el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez; por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales – decisión administrativa y sentencia- o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla. Sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución. Las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.

50. En esa tónica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido por medio de Jurisprudencia firme que las autoridades del Estado Mexicano deben ceñir su actuar al imperio de la ley. Lo anterior, en la inteligencia de que un principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, lo constituye aquel que supone que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.

51. Por lo que hace al servicio público de agua potable, corresponde su suministro y administración a los municipios, ello de conformidad con lo establecido el a fracción III, inciso a) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰. En el Estado de Zacatecas, para el suministro del servicio público de agua potable, desde el 15 Octubre de 1986, mediante el Decreto #4 se publicó en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, la primera Ley de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas³¹ con el objeto de proporcionar un mejor servicio de agua potable y alcantarillado, así como el establecimiento de diez Juntas Intermunicipales, la primera de ellas formada por los municipios de Zacatecas, Guadalupe, Morelos y Vetagrande³², que sería conocida como Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (JIAPAZ), la que desde

²⁸ Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV-noviembre, Tesis: I. 4o. P. 56 P, Página: 450.

²⁹ Los derechos humanos y su protección por el Poder Judicial de la Federación, SCJN, México, 2011, p. 75.

³⁰ III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

Inciso reformado DOF 23-12-1999

³¹ Decreto número 4, del 15 de octubre de 1985, suplemento al periódico número 83.

³² <http://jiapaz.gob.mx/Historia.php>

entonces se conformó como un Organismo público descentralizado, con capacidad jurídica y patrimonio propio³³.

52. La evolución normativa de la materia hizo que, el 15 de febrero de 1989, se publicara en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el Decreto #463, mediante el cual se hizo pública la segunda Ley de Agua Potable y Alcantarillado, y en el 13 de agosto de 1994, a través del decreto número 96, se publicó en el citado periódico oficial la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zacatecas, texto vigente a partir del 14 de agosto de 1994, y con fecha de última reforma el 23 de marzo de 2013, nombrando como organismos operadores municipales o intermunicipales a los entes públicos responsables del servicio público de agua potable³⁴, en este caso, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, se erige como el organismo operador intermunicipal de las alcaldías de Zacatecas, Guadalupe, Vetagrande y Morelos, con una cobertura, según su propia página de internet, en el municipio de Guadalupe se atiende a la cabecera municipal y a las comunidades de Martínez Domínguez, Colonia Osiris, La Zacatecana, Bañuelos, San Ramón, Cieneguitas, Tacoaleche y El Mastranto. En el municipio de Morelos se atiende a la cabecera municipal y a las comunidades Hacienda Nueva y Las Pilas. En el municipio de Vetagrande se atiende a la cabecera municipal y las comunidades Saucedá de La Borda, Santa Rita, Guadalupito, Cata de Juanes y Llano de las Vírgenes. En Zacatecas se atiende a la cabecera municipal y a las comunidades de La Pimienta, Picones, Cieneguillas, Miguel Hidalgo, San Antonio de los Negros, Boquillas, Las Chilitas, El Molino y La Escondida³⁵.

53. Así, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas es el Organismo Operador intermunicipal que tiene la responsabilidad constitucional de proveer el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los municipios de Guadalupe, Morelos, Vetagrande y Zacatecas, siendo la normatividad base de su competencia la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas, en cuyo artículo 11 se contemplan las atribuciones de las autoridades y organismos descentralizados municipales e intermunicipales, quienes, en coordinación con las autoridades federales competentes y atentos a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado tendrán las siguientes facultades:

- I. Podrá otorgar el permiso para efectuar las descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje o alcantarillado respectivo, a las personas físicas o morales que por el uso o aprovechamiento de agua en actividades productivas produzcan su contaminación, en los casos, en los términos y condiciones que se señalan en esta Ley y su Reglamento;
- II. Ordenará que no se viertan al sistema de alcantarillado, agua o desechos que contengan contaminantes, y en su caso se cancelará la descarga al alcantarillado que no cumpla con la normatividad existente;
- III. Determinarán qué usuarios no podrán descargar sus aguas residuales al sistema de alcantarillado;
- IV. Establecerán las cuotas o tarifas que deberán cubrir las personas físicas o morales que usen el sistema de alcantarillado para verter aguas residuales en el sistema de drenaje y alcantarillado;
- V. Vigilarán y promoverán en el ámbito de su jurisdicción la aplicación de las disposiciones y normas oficiales mexicanas sobre equilibrio ecológico, protección al ambiente y control de la contaminación del agua en fuentes de abastecimiento municipales y de los ecosistemas acuáticos; así como la potabilización del agua municipal principalmente para uso doméstico; y
- VI. Intervendrán en la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente y la Ley de Equilibrio y Protección del Ambiente del Estado de Zacatecas, en los términos que establece el Artículo 5o de esta última.

³³ Cfr. Artículo 14 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Zacatecas, del 15 de octubre de 1986.

³⁴ Cfr. Artículo 3 fracciones II y III de la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas.

³⁵ <http://jiapaz.gob.mx/Cobertura.php>

54. Atribuciones que se acotan en el artículo 22 de la citada ley, que establece que, el organismo operador municipal tendrá a su cargo:

I. Planear y programar en el Municipio, así como estudiar, proyectar, presupuestar, construir, rehabilitar, ampliar, operar, administrar, conservar y mejorar tanto los sistemas de captación, potabilización, conducción, almacenamiento y distribución de agua potable, los sistemas de alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, reúso de las mismas y manejo de lodos en la materia;

II. Proporcionar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a los centros de población y asentamientos humanos de las zonas urbanas y rurales en el Municipio que le corresponda, en los términos de los convenios y contratos que para ese efecto celebren;

III. Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de los servicios a su cargo;

IV. Elaborar estudios necesarios que fundamenten y permitan el establecimiento de cuotas y tarifas apropiadas, para el cobro de los servicios, tomando en cuenta la opinión del Consejo Consultivo;

V. Aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos, así como requerir, cobrar o gestionar su cobro en los términos de Ley; asimismo, en su caso, aprobar las tarifas a las que se sujetará la prestación al público de la conducción, distribución, potabilización y suministro de agua potable por particulares;

VI. Ordenar y efectuar la suspensión del servicio por falta de pago y en los demás casos que se señalen en la presente Ley, en los términos de la misma;

VII. Fijar y autorizar las tarifas o cuotas que cobren las empresas concesionadas por los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y tener respecto a las mismas, la intervención que señala la presente Ley;

VIII. Realizar las gestiones que sean necesarias a fin de obtener los créditos o financiamientos que se requieran para la más completa prestación de los servicios, en los términos de la legislación aplicable;

IX. Constituir y manejar fondos de reserva para la rehabilitación, ampliación y mejoramiento de los sistemas a su cargo, para la reposición de sus activos fijos actualizados y para el servicio de su deuda, en los términos del Reglamento interior del organismo;

X. Utilizar los ingresos que se recauden, obtengan o reciban, exclusivamente en los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, ya que en ningún caso podrán ser destinados a otro fin;

XI. Otorgar los permisos de descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado, en los términos de la presente Ley y su Reglamento; así como contratar los servicios con los usuarios y sancionar las descargas de aguas residuales que no cumplan con las normas de calidad establecidas;

XII. Promover programas de uso eficiente y racional de agua;

XIII. Inspeccionar, verificar y aplicar las sanciones que establece la Ley;

XIV. Resolver los recursos y demás medios de impugnación interpuestos en contra de sus actos o resoluciones;

XV. Solicitar a las autoridades competentes, la expropiación, ocupación temporal, total o parcial de bienes o la limitación de los derechos de dominio en los términos de la Ley;

XVI. Realizar por sí o por terceros las obras para agua potable, alcantarillado y saneamiento de su jurisdicción y recibir las que construyan en la misma; así como

dictaminar los proyectos de dotación de agua y supervisar la construcción de obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento;

XVII. Cubrir oportunamente las contribuciones, derechos, aprovechamientos y productos que establezca la legislación fiscal aplicable;

XVIII. Elaborar los programas y presupuestos anuales de ingresos o egresos del organismo;

XIX. Formular y mantener actualizado el inventario de bienes y recursos que integran su patrimonio;

XX. Elaborar los estados financieros del organismo y proporcionar la información y documentación que les solicite la autoridad competente;

XXI. Rendir anualmente a los Ayuntamientos, un informe de las labores del organismo realizadas durante el ejercicio anterior, así como el estado general del organismo y sobre las cuentas de su gestión;

XXII. Elaborar los reglamentos internos y manuales para el correcto funcionamiento del organismo, así como establecer las oficinas y dependencias necesarias dentro de su jurisdicción;

XXIII. Organizar y orientar a los usuarios para su participación en el sistema y desarrollar programas de capacitación y adiestramiento para su personal;

XXIV. Celebrar con personas de los sectores público, social y privado, los convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, en los términos de la legislación aplicable;

XXV. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios a su objeto, así como realizar todas las acciones que se requieran, directa o indirectamente, para el cumplimiento de su objetivo y atribuciones; y

XXVI. Los demás que señala la Ley y su Reglamento, su instrumento de instalación y las disposiciones estatales y federales de la materia.

55. Atribuciones que, le compelen a proporcionar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a los centros de población y asentamientos humanos de las zonas urbanas y rurales en el Municipio que le corresponda, en los términos de los convenios y contratos que para ese efecto se celebren. En el caso que nos ocupa, tenemos que, se celebró contrato de prestación de servicio público de agua potable y alcantarillado entre la Junta Intermunicipal de Agua Potable de Zacatecas con Q1, el 17 de junio de 2016, mediante el folio [...], en un servicio doméstico de 1/2". Tal como lo acreditó el quejoso con copia simple del citado contrato, que no fue combatido por la autoridad y es visible en foja 10 de la queja que se resuelve.

56. Por lo que hace al tipo de contratación que se realiza, la jurisprudencia del orden obligatorio, nacida del pleno de tribunales de circuito del Poder Judicial de la Federación, aseguró que, los contratos de prestación de servicio público de agua, pese a nacer en un contrato de adhesión, están fuera de la voluntad contractual y su ejercicio es irrenunciable, ya que se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios y, por ende, se consideran emitidos en un plano de supra a subordinación, toda vez que el derecho humano de acceso al agua, garantizado para todas las personas mediante la prestación de ese servicio público, por tanto, se encuentra excluido del régimen del derecho privado, por lo que con independencia de que exista un contrato administrativo de adhesión, éste no puede prevalecer sobre lo que señalan la Constitución y la legislación local de la materia, lo que se sostiene mediante la siguiente tesis de jurisprudencia:

SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE. LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL CONCESIONARIO Y LOS USUARIOS DOMÉSTICOS, SE UBICA EN UN PLANO DE SUPRA A SUBORDINACIÓN, RESPECTO DE LOS ACTOS REALIZADOS POR AQUÉL RELACIONADOS CON EL COBRO Y SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

El artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, reconoce el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como la obligación del Estado de garantizarlo, el cual, en el ámbito local del Estado de Aguascalientes, se reglamenta en la Ley de Agua para esta entidad; de ahí que los actos emitidos por la concesionaria, que se subrogó en las obligaciones del ente del Estado para prestar el servicio y cumplir con ese derecho fundamental a favor de los particulares, se rigen por la normativa referida, que es la que debe prevalecer, y no por lo que pudiera fijarse en el contrato de adhesión por voluntad de las partes, como si se tratara de un acto de comercio. Por tanto, como los actos realizados por la concesionaria con motivo de la prestación del servicio de agua para consumo personal y doméstico, relacionados con el cobro y suspensión del suministro, se rigen por la legislación local, en particular, por sus artículos 20, 46, fracción I, 47, 96, 102 y 104, que regulan su actividad y fijan sus límites, es claro que gozan de unilateralidad y obligatoriedad, al estar investidos de potestad pública cuyo ejercicio es irrenunciable, en la medida en que con las condiciones y funcionamiento de la prestación del servicio, se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios y, por ende, se consideran emitidos en un plano de supra a subordinación, toda vez que el derecho humano de acceso al agua, garantizado para todas las personas mediante la prestación del servicio público de agua potable, está fuera del alcance de la voluntad contractual y, por tanto, se encuentra excluido del régimen del derecho privado, por lo que con independencia de que exista un contrato administrativo de adhesión, éste no puede prevalecer sobre lo que señalan la Constitución y la legislación mencionada; sin que resulte aplicable la jurisprudencia P./J. 92/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 693, con el rubro: "AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.", toda vez que ésta surgió antes de la mencionada adición constitucional y tomando como base que el suministro de agua sólo dependía del acuerdo de voluntades expresadas en el contrato administrativo de adhesión, sin considerar que la prestación de ese servicio obedece a un derecho humano que el Estado debe garantizar a los particulares.

PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO.

Contradicción de tesis 3/2016. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. 24 de junio de 2016. Unanimidad de seis votos de los Magistrados Miguel Ángel Alvarado Servín, Álvaro Ovalle Álvarez, Silverio Rodríguez Carrillo, José Luis Rodríguez Santillán, Luis Enrique Vizcarra González y Esteban Álvarez Troncoso. Ponente: Álvaro Ovalle Álvarez. Secretario: Víctor Cisneros Castillo.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 697/2015, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver el amparo en revisión 853/2015 (cuaderno auxiliar 91/2016).

Nota: Por ejecutoria del 13 de febrero de 2019, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 316/2018 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que uno de los criterios en contradicción solamente constituye la aplicación de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁶.

³⁶ Tesis: PC.XXXJ/15ª (10ª). Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Décima Época. 2012408 8 de 30. Plenos de Circuito. Libro 33, agosto de 2016. Tomo III. Pág. 2190. Jurisprudencia.

57. De ahí que, al no ser un contrato de adhesión equiparable a los celebrados dentro de la esfera jurídica del ámbito civil, sino que, por el contrario, una firma de voluntades en las que está presente la supra subordinación entre un organismo público y un gobernado, incumbe a esta Comisión de Derechos Humanos, el análisis legal de los hechos y la emisión del presente cuerpo recomendatorio para los efectos reparatorios y de no repetición a que haya lugar.

58. De entre las facultades de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, como Organismo Operador, se tiene que la supresión del servicio, se reserva a motivos específicos, como son: la falta de pago³⁷ y a la petición expresa del propio usuario³⁸ y a los demás casos que contemple la ley de la materia. En este caso, la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas, no contempla otras causales de supresión del servicio, por lo que solo es posible por ministerio de ley suprimirlo, en los casos de petición expresa del usuario o por falta de pago del servicio contratado, de ahí que, el motivo de supresión del servicio contratado por **Q1**, resulte ilegal, esto es así, porque en las atribuciones que se citan, nada se dice de que la Junta Intermunicipal de Agua Potable de Zacatecas, como organismo operador intermunicipal en Guadalupe, Zacatecas, municipio en donde está asentado el predio para el cual contrató el servicio el quejoso, tenga la facultad de dejar de prestar el servicio público de agua potable a petición o por intervención de terceras personas, sino que de acuerdo con la legalidad y seguridad jurídica, entendida como un derecho humano para los gobernados y como obligación de constreñirse a realizar las actividades para las cuales fue creado el Organismo Operador, a cargo de los funcionarios que para el mismo laboran, la suspensión del servicio no encuentra fundamento alguno y al no estar regulada esta posibilidad de suspensión del servicio, se incurre en ausencia de legalidad y seguridad jurídica para con el usuario del servicio público contratado legalmente.

59. Al respecto, la autoridad involucrada rindió informe en fecha 21 de marzo de 2019, en donde reconoció en el punto primero de su informe, la celebración del contrato de prestación del servicio de agua potable, ante la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, que se pactó en fecha 14 de junio de 2016, y dijo que quedó instalado el servicio de agua potable, en fecha 17 de junio de ese mismo año, 2016, es decir, reconoció que desde el 17 de junio de 2016, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, contrajo la obligación de prestar el servicio público de agua potable y alcantarillado en el predio ubicado en las calles [...] de la Comunidad de Bañuelos, Guadalupe, Zacatecas y el usuario a pagar puntualmente las cuotas respectivas.

60. Reconoció también, en el punto segundo de lo informado inicialmente que, el 20 de marzo de 2019, **Q1** presentó ante la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas escrito de petición, del que como se dijo, dio respuesta hasta interpuesta la queja, respuesta que, si bien cumplió con algunos parámetros propios del derecho de petición, incumplió con la temporalidad breve en que debe recaer la respuesta y, careció de congruencia, motivo por el cual, en el apartado previo se analizó la violación al derecho de petición, misma que repercute por la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos con la violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, por el incumplimiento de las facultades exclusivas que le están conferidas al Organismo Operador del sistema intermunicipal de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

61. Continúo manifestando en el punto tercero de su informe, que el acto de supresión del servicio público de agua potable de que se quejó **Q1**, no fue provocado o ejecutado por la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas o su personal. Introduciendo con ello una afirmación ficta en el sentido de que terceras personas, no pertenecientes al Organismo Operador, pueden de tal manera incidir en la prestación del servicio público a que solo éste está obligado, incluso al grado de ordenar o ejecutar la supresión del servicio, por ende, reconoce también la falta de control que tiene en el servicio que presta.

³⁷ Artículo 22, Fracción VI de la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas.

³⁸ Óp. Cit. Artículo 70, expresando las causas de la petición de supresión del servicio.

62. Por lo que hace a la negación lisa y llana de que, no fue la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas o su personal, quien materialmente haya provocado o ejecutado las acciones que concretaron la supresión del servicio de agua potable contratado por **Q1**, tenemos que, por lo que hace a la ejecución de las acciones que concluyeron con la supresión del servicio, es posible refutar que no haya sido personal del Organismo Operador quien las ejecutó, ello en atención a lo que investigó esta Comisión de Derechos Humanos. En primero lugar, personal de este Organismo también se constituyó en las inmediaciones que ocupa el predio en donde se contrató el servicio público que nos ocupa. Momento en que tuvo acceso a la información que brindaron las personas que laboran en la finca aledaña al predio del quejoso, se entrevistó con los **CC. RODOLFO ORTEGA VÁZQUEZ y MIGUEL FLORES MANDUJANO**, quienes dieron certeza al hecho de que, sí fue personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas quienes concretaron la ejecución de la suspensión del servicio.

63. Al respecto, los entrevistados en fecha 03 de junio de 2019, ante personal de este Organismo aseguraron que, aproximadamente dos meses atrás, personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, acudió a la finca, preguntó por la ubicación de la válvula que permitía el paso del suministro del agua potable al predio de al lado, y la cerró. Con lo que se tiene por cierto que sí hubo participación de personal del Organismo Operador intermunicipal, en las acciones que ejecutaron la supresión del servicio.

64. Los declarantes dan razón fundada de su dicho, cuando indican al personal de este Organismo el nombre de la persona que materialmente ejecutó el corte del suministro del líquido, a quien citan con el nombre de **C. FRANCISCO ENRIQUE SIGALA MURGA**, quien sí labora para la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, cuyo dicho se analizará en su oportunidad. Continuaron manifestando que, para permitir el acceso del personal de JIAPAZ que acudió a la finca, tuvo comunicación previa con su patrona, la dueña o administradora de la finca, quien le informó que iba a ir personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, la obra que iba a realizar y dio orden de que se le permitiera el acceso, mismo que fue negado a personal de este Organismo quien concretó la diligencia de entrevista desde atrás de la reja de acceso a la finca.

65. Se cuenta también con el dicho de **T1**, persona que de manera individual rindió declaración ante personal de este Organismo días después, concretamente el día 13 de junio de 2019, en la que manifestó que trabaja para la finca conocida como “quinta Ávila” desde hace 4 años, aproximadamente, realizando labores de jardinería. Retomó en su dicho que, aproximadamente 2 meses antes, acudió personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, los que llegaron en un vehículo rotulado con las insignias del Organismo Operador, que quienes acudieron fueron 3 personas, los que traían su propia herramienta trabajo, que le solicitaron permiso para ingresar a donde se encuentra la llave de paso de agua, y le informaron que iban a cerrar el suministro de agua, a lo que él accedió, porque la señora dueña del predio previamente le había comentado que iban a acudir. Asimismo, refiere que pasaron a la finca, cerraron la llave y se retiraron. Retoma el dicho de que la persona de apellido **SIGALA** es trabajador de JIAPAZ, y también acudió, pero, en otra ocasión la que cita como un mes antes del momento en que rindió declaración, aseguró que acudió a revisar cómo estaba la red de agua distribuida y también a unos transformadores de la luz, del que refiere venía como amigo de la señora, es decir de la dueña del predio.

66. El valor probatorio dado a estas versiones es pleno, en atención a su coincidencia en modo, tiempo, lugar y circunstancia del hecho motivo de la queja. Esto es así, porque la parte quejosa indicó que se suprimió el suministro de agua potable el 14 de marzo de 2019, y las personas entrevistadas en junio de 2019, indicaron que, efectivamente, esto ocurrió aproximadamente dos meses antes, lo que es acorde con la temporalidad citada por la parte quejosa. Es conteste también, el dicho de ambos trabajadores entre sí, en el sentido de que sí fue personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, quienes suprimieron el suministro del agua potable, ya que así lo refirieron con la inmediatez

de la primera entrevista desformalizada y posteriormente en la declaración formal que se pudo recabar a uno de los trabajadores concretamente **T1**.

67. Es dable dar valor probatorio pleno al dicho de los trabajadores de las “Quinta Ávila”, en el sentido de que, quien concretó la obra que suprimió el servicio público contratado por el quejoso fueron trabajadores del Organismo Operador, con los dichos acuerdos entre sí, antes citados, concatenados con el del propio **C. FRANCISCO ENRIQUE SIGALA MURGA**, quien ante personal de este organismo dijo ser trabajador adscrito a la Junta Intermunicipal de Agua Potable de Zacatecas, concretamente el titular del Órgano Interno de Control, con funciones específicas de acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las que no incluyen las funciones de cuadrilla o propias de campo que realiza la Junta. Su dicho da certeza a los trabajadores de la “Quinta Ávila”; cuando reconoció ser amigo de la dueña de la finca y haber acudido a la misma, a ver unos transformadores de luz, momento en que los jardineros hablaron con la dueña para que le permitiera el acceso. Quien al momento de declarar ante personal de este Organismo faltó a la verdad, ya que, si bien se reconoció amigo de la dueña del predio en donde se ubica la infraestructura hidráulica que suministraba el servicio de agua potable al predio del quejoso, aseguró que no participó en el corte del suministro del servicio, lo que es ajeno a la verdad histórica, pues personal de este Organismo constató su participación, según el dicho de los trabajadores de la finca en cuestión.

68. Lo anterior desvirtúa la negativa de la autoridad involucrada, en el sentido de que no fue personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable de Zacatecas, quien ejecutó la suspensión del suministro del servicio público de agua potable. Ya que, la evidencia obtenida con los testigos de los hechos denota lo contrario, lo cierto es que, la suspensión se realizó fuera de la normatividad de la materia, es decir, no fue por falta de pago o petición expresa del usuario, sino por la injerencia de terceras personas, y sí con la participación de personal del Organismo Operador, quienes utilizando la herramienta de trabajo sin orden de comisión para tal efecto acudieron al lugar y suspendieron el servicio de un usuario que no había solicitado tal suspensión, no había dejado de cubrir sus cuotas. Por tal motivo, el Organismo Operador, deberá reforzar el control de personal, para que tanto el personal de cuadrilla, administrativo o fiscalizador, como ocurrió con el **C. FRANCISCO ENRIQUE SIGALA MURGA**, no realicen funciones que no le son propios, o actúen en nombre de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, por la amistad que tienen con terceras personas.

69. En otro orden de ideas, y por lo que hace al punto número cuarto del informe de autoridad, en donde hace referencia al derecho de petición, la autoridad misma cita el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, mismo que acota a treinta días hábiles como el término de respuesta, y toda vez que previamente se analizó solo basta decir, que de alguna manera, la autoridad reconoció que faltó a la obligación constitucional de dar respuesta a la persona peticionaria en breve término.

70. En otro orden de ideas, en relación con lo argumentado en el punto cuarto del informe de autoridad, esta arguye que, no se violentó derecho humano alguno al agua potable, ya que en la finca en que se prestaba el servicio con el número 121257, no existe vivienda, ni persona alguna mora en el predio. Argumento parcialmente cierto, en la medida de que el motivo de queja sería la violación al derecho humano al agua potable. No obstante, el presente cuerpo recomendatorio nada tiene que objetar de la autoridad la violación a este derecho, sino simplemente la obligación constitucional que le vincula al cumplimiento estricto de los contratos celebrados, en su calidad de supra subordinación, es decir, a la legalidad y seguridad jurídica que le asiste al quejoso, como derecho a esperar que el contrato que celebró en 2016, se siga respetando por parte de quien lo suscribió, ya que no se actualizaron las causales para la cancelación el mismo.

71. En mismo sentido, el propio Reglamento de Cuotas y Tarifas para los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, establece en su artículo 5º que, la contratación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento corresponde a todos los propietarios o

poseedores de predios **edificados o no**³⁹, y donde exista infraestructura hidráulica y el Organismo Operador esté en aptitud de prestar el servicio solicitado, independientemente del giro que se le vaya a dar, en la forma y términos establecidos en la Ley⁴⁰. Luego entonces, que en el predio propiedad de **Q1**, haya o no edificación, no es obstáculo para la prestación del servicio público previamente contratado, el que, si bien se contrató para uso doméstico, este puede modificarse a voluntad de las partes y de acuerdo a las condiciones que prevalezcan. Esto es así, ya que los predios no construidos, están contemplados dentro de los que se debe prestar servicios, ya que los predios o lotes baldíos o casas deshabitadas que tengan contratado el servicio, pagarán la cuota fija mensual del tipo de usuario que le corresponda, a efecto de seguir manteniendo vigente su servicio⁴¹.

72. Retomando las causas legales de supresión del servicio público de agua potable y alcantarillado, tenemos que, como se ha visto, la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas, contempla solo dos motivos de suspensión o supresión de un servicio público de agua potable previamente contratado, como lo son; la falta de pago, o la petición del propio usuario. Luego entonces, que tanto al usuario cuando se le dio respuesta al derecho de petición que ejerció, como ante este Organismo, al momento de dar respuesta del informe requerido, se haya informado que este servicio público se dejó de prestar por injerencia de terceras personas importa un análisis a la luz de la legalidad y seguridad jurídica.

73. En adición a las causales de supresión del servicio, y por lo que hace al Reglamento Interior de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas⁴², el artículo 22 del mismo, este agrega otras hipótesis de suspensión del servicio público de agua potable, a saber:

La suspensión del servicio de acuerdo a la ley, procede cuando el usuario acumule tres o más adeudos, y en los siguientes casos:

- a) Por toma clandestina;
- b) Cuando se comprueben derivaciones no autorizadas;
- c) Cuando se le dé un uso distinto al contratado;
- d) Para reparación de fugas en las redes primarias y secundarias; y
- e) Para rehabilitación de la toma domiciliaria⁴³.

74. No pasa desapercibido que, al igual que la legislación reglamentaria antes citada, el contrato de prestación de servicio de agua potable y alcantarillado como norma que obliga a sus firmantes, contempla en la cláusula quinta, la posibilidad de suspensión del servicio por falta de pago y en la cláusula novena, señala que, se podrá suspender el mismo, para realizar reparaciones indispensables para el suministro, sin que en ninguna cláusula se indique alguna otra causal de suspensión del servicio. De ahí que el que se haya suspendido fuera de las hipótesis normativas, reglamentarias o contractuales bajo las cuales se firmó el convenio, violentó la legalidad y seguridad jurídica a que tiene derecho el gobernado, ya que la causa de suspensión no está contemplada en la norma, y la autoridad no puede dejar de cumplir un contrato que celebró en calidad de supra subordinación. Menos aún argumentar la injerencia de terceros en las facultades que le son exclusivas.

75. Nótese que, en el oficio C.J./080/2019, mediante el cual la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, dio respuesta a la petición del usuario, nada se dice de que la suspensión del servicio haya obedecido a estas causales, o a las que contempla la ley, que, dicho sea de paso, son las únicamente válidas para suspender el servicio previamente contratado. Por el contrario, el Organismo Operador, dijo desconocer quién suspendió el servicio, es decir, reconoció que un tercero puede tener injerencia en su función exclusiva. Tanto en la respuesta dada al quejoso como, en el informe que rindió ante este Organismo, hizo notar que fue la propietaria o administradora del predio colindante quien cortó el suministro de agua potable del usuario que ahora figura como parte quejosa, con lo que tácitamente niega que en la prestación del servicio existiera previamente una

³⁹ El énfasis es nuestro.

⁴⁰ Artículo 5 del Reglamento de Cuotas y Tarifas para los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

⁴¹ Óp. Cit. Artículo 8.

⁴² Rescatado de, <http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/2b60c31f-2d96-4b5c-9397-178c3820be84:1.2>

⁴³ Artículo 22 del Reglamento de Cuotas y Tarifas para los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

causal para que la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas suspendiera el servicio, lo que denota que deberá restablecerlo a efecto de restituir el derecho vulnerado.

76. La autoridad involucrada, continuó manifestando en su informe que, con el ánimo de “apoyar” a **Q1**, personal del Organismo Operador se dio a la tarea de buscar a la propietaria colindante al quejoso, para comunicarse con ella de manera telefónica y con ello motivar su voluntad de reconectar el servicio, sin encontrar respuesta positiva. Al respecto es dable decir que, el contrato de prestación de servicio de agua potable y alcantarillado, celebrado por el Organismo Operador y el quejoso el 17 de junio de 2016, deberá ser puntualmente respetado, ya que el mismo no contempla que un tercero podrá tener injerencia en la prestación del servicio y mucho menos suspenderlo.

77. El organismo Operador indicó que el 26 de marzo de 2019, acudió al predio del quejoso y tras una revisión de las instalaciones se percató de que, la red que alimenta la toma del quejoso proviene del predio colindante y que no existe red que permita una conexión directa, por lo que se debe de contar con la anuencia de la persona propietaria del predio colindante quien con sus propios recursos construyó la red que alimenta el servicio de agua de su predio. Condiciones físicas que la autoridad cita como novedosas y conocidas hasta el 26 de marzo de 2019, lo que es inverosímil, ya que como se ha dicho, el contrato data de junio de 2016. Luego entonces desde esa fecha, el Organismo Operador conoció las condiciones mediante las cuales celebró contrato de prestación de servicios y sobre todo la anuencia que obtuvo para la introducción en el predio aledaño y la realización de las maniobras de instalación que se hicieron necesarias.

78. Arguyó la autoridad que el quejoso, deberá contar con el permiso de la persona propietaria del predio colindante, para poder reconectar el servicio, ya que ésta realizó la instalación con sus propios recursos. Esta Comisión de Derechos Humanos sostiene que, en junio de 2016, el Organismo Operador conoció las condiciones de instalación y contó con el permiso de la persona propietaria del predio colindante, autorización en la que quizá participó el usuario, más no deja en su responsabilidad continuar contando con esa venia, porque quien se contrató como obligado a prestar el servicio fue, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, y la obligación que asumió el quejoso, fue la de pagar puntualmente las cuotas respectivas, y éste no dejó de cumplir su parte contractual. Luego entonces desde junio de 2016, el Organismo Operador debió de prever las condiciones en las cuales podría prestar el servicio, y no estar pendiente de la voluntad de terceras personas.

79. En líneas posteriores, argumentó que, el quejoso pudo tener algún problema con la persona propietaria del predio colindante, lo que es irrelevante para el compromiso que asumió la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, para prestar el servicio de agua potable y alcantarillado conforme a lo pactado, es decir, que el quejoso haya tenido alguna desavenencia con la persona propietaria del predio colindante, no constituye causal legal para que el Organismo Operador deje de dar cumplimiento al contrato celebrado con **Q1**. No es posible tener como argumento válido que personal del Organismo Operador se percató que hubo diferencias entre el quejoso y su vecina, lo que le permitió suponer que fue la causa de la “cancelación” del servicio. Argumento irrelevante para el caso, ya que, la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas, no contempla la cancelación del servicio de agua potable por diferencias con terceros, en tanto que el Reglamento de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, contempla la posibilidad de cancelación solamente del servicio de descarga, más no del de suministro. Por lo que es inverosímil que la autoridad involucrada permita que un tercero ajeno al Organismo Operador, tenga facultades meta legales en la prestación del servicio que éste se obligó a prestar.

80. Adicionalmente, la autoridad involucrada reconoció que prestaba el servicio de agua potable en el predio rústico de **Q1**, derivado de la instalación hidráulica ubicada en la propiedad y predio colindante, de quien dice que, con sus propios recursos realizó la obra de distribución del fluido. Violentando así su propio contrato, esto es así, porque se entiende que los contratos de prestación de servicio de agua potable y alcantarillado, deben estar

apegados a la normatividad existente y de alguna manera estar estandarizados, es decir, que el que celebró con el quejoso, no debe ser diferente al que celebró con el propietario del predio colindante. Por lo que hace al celebrado con el quejoso, en su cláusula décima tercera establece:

El usuario se da por enterado y reconoce que no podrá permitir ni conceder derivaciones de las instalaciones del servicio de agua potable y alcantarillado, a otro u otros edificios, predios o establecimientos comerciales. De hacerlo, se le aplicaran las sanciones que establece la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas.

81. Cláusula contractual acorde con lo estipulado en el inciso b), la fracción del artículo 22 del al Reglamento Interior de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, antes citado, es decir, amplía las facultades del Organismo Operador, para en caso de detectar derivaciones de servicio no autorizadas. En el caso concreto, la derivación del servicio de **Q1**, fue autorizada, ya que se celebró un contrato legal. Luego entonces, si por imperativo contractual, no es posible permitir ni conceder derivaciones de las instalaciones del servicio de agua potable y alcantarillado, a otro u otros edificios, predios o establecimientos comerciales, so pena de sanciones de ley, cómo es que ahora forma parte del argumento de la autoridad que el servicio de agua potable que se prestaba, provenía de una derivación de las instalaciones hidráulicas realizadas con recursos privados por parte del propietario del predio contiguo. Lo que denota la irregularidad de las actuaciones del propio Organismo Operador, quien pese a celebrar un contrato, el que al ser legalmente celebrado deberá ser puntualmente cumplido, aseguró que fue hasta posterior a la presentación de la queja que nos ocupa, concretamente en fecha 26 de marzo del 2019, que personal que de ese organismo operador se presentó a revisar el estado de la red que alimenta la toma de agua en el predio de la propiedad del quejoso. Momento en que se percató que no existía red de distribución de agua potable que permitiera hacer una conexión directa a esa propiedad, sino como se había hecho previamente, mediante la autorización de la persona propietaria del predio colindante, de quien dijo construyó con sus propios recursos la red interna que se encuentra instalada en su propiedad.

82. Ahora bien, el que la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, haya celebrado un contrato de prestación de servicio de agua potable y alcantarillado, de acuerdo a sus facultades, le compele a su cumplimiento en sus términos, y no puede por causas de terceros dejar de acatarlo, en caso de hacerlo, violenta el derecho a la legalidad y seguridad jurídica del usuario, quien cumplió en sus términos los compromisos que asumió, y como se ha demostrado, la injerencia, permiso, falta de permiso o desavenencia con terceras personas no es causal para que se deje de prestar el servicio público de agua potable y alcantarillado.

83. La autoridad involucrada informa que, los lotes existentes en esa zona cercana a la comunidad de Bañuelos, Guadalupe, Zacatecas en donde está asentado el predio del quejoso, y se contrató el servicio en junio de 2016, no cuenta con áreas públicas destinadas al paso de peatones y vehículos, y que carece de calles o caminos de uso común; circunstancia que dificulta la instalación de una red pública de agua potable, ya que se requiere contar con del permiso de los propietarios tanto para la instalación como para la reparación de la propia red. Irregularidad que se conocía en 2016, cuando se celebró el contrato y que denota el desinterés de los vecinos y del ayuntamiento de Guadalupe, Zacatecas, para la urbanización de los predios, lo que deberá atenderse, en su oportunidad por parte de la administración municipal. Lo que no fue obstáculo para la prestación del servicio público de agua potable en el predio colindante a la propiedad de **Q1**, ni lo fue durante algunos meses de 2016, los años 2017, 2018 y parte de 2019.

84. Retomando el dicho de la autoridad, en el sentido de que, requiere contar con del permiso de los propietarios tanto para la instalación como para la reparación de la propia red, es un hecho que para la instalación del servicio público de agua potable en el predio propiedad de **Q1**, se contó en junio de 2016, con la autorización de la persona propietaria del predio colindante, anuencia que no se documentó por parte de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, es decir, no se formalizó a efecto de dar certeza en la prestación del servicio a que el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, y sobre todo en la persona del usuario, quien por la omisión

del Organismo Operador, quedó a expensas de la voluntad de terceras personas para que se diera cumplimiento a un contrato de prestación de servicios que celebró legal y formalmente.

85. Esta Comisión de Derechos Humanos, sostiene que, el quejoso tiene derecho a que se siga respetando el contrato de prestación de servicios celebrado entre él y la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, en primer lugar y como se ha dicho, porque el contrato fue legalmente celebrado, y si bien reviste peculiaridades propias de las condiciones de los predios, así como de la ausencia de municipalización de las instalaciones hidráulicas, lo cierto es que, quien debió haber formalizado la constante voluntad de la persona propietaria del predio colindante con el del quejoso, fue quien con el carácter de autoridad, se obligó a prestar un servicio público.

86. Ahora bien, el hecho de que los predios que se ubican en la Comunidad de Bañuelos Guadalupe, Zacatecas, no estén formalmente municipalizados, ni exista planeación municipal acorde con lo que impone el Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas, tal y como lo informó el **M. en C. ZENCALT GABRIEL SALAZAR SALAS**, Apoderado Legal y Coordinador Jurídico, del municipio de Guadalupe, Zacatecas, quien indicó que, en la Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente, no existen datos de fraccionamiento alguno en la Comunidad de Bañuelos de ese municipio, omisión que en su oportunidad deberá ser atendida por el ayuntamiento y por el propio Organismo Operador, cuyo titular conforma en calidad de vocal, el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de Conurbación⁴⁴, lo que no ha sido obstáculo para la prestación del servicio público de agua potable, temporalmente en el predio del quejoso y desde aproximadamente 1990, según informe de autoridad de fecha 26 de agosto de 2019, visible en foja 105, o en 1992, según informe detallado de fecha 22 de octubre de 2019, que puede consultarse en foja 142 del expediente de queja.

87. Otro factor para sostener que debe restablecerse el servicio público de agua potable en los términos contratados por **Q1**, obedece como se ha dicho, que la celebración del contrato fue legalmente pactada y, por ende, debe ser puntualmente cumplida. Además, **Q1**, realizó los pagos que le hicieron acreedor a ese derecho. En fecha 30 de mayo de 2019, la **LIC. RAQUEL HERNÁNDEZ PUENTE**, jefa del Departamento Comercial de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado en el municipio de Guadalupe, Zacatecas, aportó a la investigación copia del contrato de prestación de servicios celebrado entre el quejoso y la autoridad, mismo que ha sido citado en su oportunidad. Así como dos copias simples de los recibos de los pagos realizados por el quejoso. El primero, marcado con el número **130,949**, por los conceptos de: Contrato, medidor, impuesto al valor agregado y, redondeo. Así como el recibo marcado con el número **130,951**, por los conceptos de: Derechos de incorporación, impuesto al valor agregado y redondeo.

88. El artículo 88 de la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Estado de Zacatecas, contempla las cuotas a tarifas a cubrir por parte de los usuarios del servicio público, así como el arábigo 11 del Reglamento de Cuotas y Tarifas para los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas que establece:

Artículo 11.- Además de los pagos establecidos en el artículo 88 de la Ley, los usuarios deberán realizar los siguientes:

- a) **Pagos por Conexión a la Red de Agua Potable (Derechos de incorporación);**
- b) Pago por elaboración y/o renovación de factibilidad;
- c) Por conexión al drenaje y o alcantarillado sanitario;
- d) **Por contrato de agua potable:**
- e) Por contrato de Alcantarillado;
- f) Cuota para obras de alcantarillado y saneamiento;
- g) Cuota para incremento de volumen;
- h) Pago por reconexión;
- i) Gastos de cobranza;

⁴⁴ Cfr. Artículo 33, fracción III; inciso d). del Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

- j) Pago por constancia;
- k) Pago por habitabilidad;
- l) Pago por cambio de nombre;
- m) Pago por baja temporal;
- n) **Pago por medidor**; y
- o) Otros⁴⁵.

89. En cuanto al pago de derecho de contrato de servicio de agua potable y medidor, no se aprecia problemática alguna, ya que los mismos se entienden en sus términos. No así, el pago de Derechos de Incorporación. Se entiende por cuota de conexión o Derecho de Incorporación, al pago que los usuarios que soliciten la incorporación de sus viviendas, comercios, industrias, espacios públicos, hoteles y fraccionamientos, colonias, hidrantes a la red general de distribución, deberán realizar por cada lote o fracción de terreno de acuerdo a la tarifa vigente⁴⁶. Pago que realizó el quejoso, y que de conformidad con lo estipulado en el artículo 14 del citado reglamento, los derechos de incorporación, es el pago de la cuota de conexión a la red general de distribución Derechos de Incorporación, que corresponde cubrirlo a todos los usuarios que soliciten la incorporación de sus viviendas, comercios, industrias, espacios públicos, hoteles y fraccionamientos, colonias, hidrantes a la **red general de distribución**⁴⁷, de acuerdo a la tarifa vigente. Así las cosas, el quejoso cubrió los derechos de incorporación y el Organismo Operador recibió el pago de este concepto, en la inteligencia de que se le estaba conectado a una red general de distribución, lo que ocurrió el junio de 2016. Por lo que no es posible argumentar ahora que, fue hasta marzo de 2019, que se verificó que no existía red de distribución que pudiera alimentar la toma del quejoso, quien fue usuario por más de dos años.

90. En otro orden de ideas, la autoridad involucrada aseguró que, el propietario del predio colindante al de **Q1**, realizó con sus propios recursos la obra hidráulica que suministra agua potable a su predio, así como el suministró en su oportunidad al predio del quejoso. Respuesta que, agregó que, por estar dentro de instalaciones de propiedad privada, no es posible realizar maniobras por parte del Organismo Operador. Respuesta que adolece de argumento válido, ya que al momento de la instalación esa condición no fue obstáculo para la conexión y prestación del servicio, con las maniobras que fueron necesarias para ello.

91. Además, la respuesta que hace suponer que las instalaciones hidráulicas que suministran agua potable al predio aledaño al del quejoso, son privadas, carece de fundamento. Ello en atención a que, son de utilidad pública, la planeación, **construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y recuperación de las obras y servicios necesarios para la operación de los sistemas de captación, conducción, almacenamiento, potabilización, regulación y distribución de agua potable**⁴⁸ y los de alcantarillado en los centros de población y asentamientos humanos de los Municipios del Estado. Como son de utilidad pública también, la adquisición, utilización y aprovechamiento de las **obras hidráulicas o bienes de propiedad privada cuando se requieran para la eficiente operación de los sistemas de captación, conducción, almacenamiento, potabilización, regulación y distribución de agua potable** y los de alcantarillado establecidos o por establecer⁴⁹. Utilidad pública, que deberá tener en cuenta el Organismo Operador, a efecto de que estas obras hidráulicas cuya condición de privadas defiende, puedan ser administradas por el mismo, para la eficiente operación, conducción y suministro del agua potable.

92. En mismo numeral, antes citado se declara igualmente de utilidad pública la administración de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a través de los organismos operadores de dichos servicios y se contempla la posibilidad de participación de particulares en la prestación de los mismos y en la construcción y operación de las obras

⁴⁵ Se da énfasis a los derechos cubiertos por el quejoso.

⁴⁶ Cfr. Artículo 2º del Reglamento de Cuotas y Tarifas para los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

⁴⁷ El énfasis es nuestro.

⁴⁸ Artículo 14, fracción I, de la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Estado de Zacatecas.

⁴⁹ Cfr. Fracciones I y II, del artículo 14 de la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Estado de Zacatecas.

relativas⁵⁰, siendo relativo a la problemática que nos ocupa, la importancia de la administración de los sistemas hidráulicos por parte del Organismo Operador, ya que no está contemplado el propietario del predio colindante al del quejoso como persona privada con capacidad de prestación del servicio público de agua potable⁵¹.

93. Finalmente, esta Comisión de Derechos Humanos, sostiene que, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, debe tomar las medidas necesarias para la efectiva administración de la red hidráulica que proveía el servicio de agua potable al predio de **Q1**, porque así lo impone también el Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, que busca la regularidad de todos los asentamientos urbanos, misma que no existe en los predios de referencia, y es deseable que el Ayuntamiento de Guadalupe, Zacatecas, se coordine con el Gobierno del Estado de Zacatecas, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial, a efecto de regularizar los predios de referencia y los aledaños al mismo.

94. Por lo que hace al caso que nos ocupa, la ausencia de regularidad territorial y de control de formación de fraccionamientos, no ha impedido a la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas brindar el servicio de agua potable, desde 1992, al predio ubicado a un lado del que es propietario **Q1**, como no deberá serlo, brindar el servicio al interesado a partir de la aceptación del presente cuerpo recomendatorio. Ya que es imperativo que el Organismo Operador, asuma su deber como administrador de la red hidráulica que cita, se realizó con recursos privados, ello de conformidad con lo establecido en el Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. El que impone, que aún en caso de fraccionamientos autorizados por el Ayuntamiento que corresponda, más aún de los asentamientos irregulares, en donde la perforación y equipamiento de los pozos de agua potable que se requieran serán realizadas directamente por el fraccionador, de acuerdo a las normas y especificaciones que la Comisión Nacional del Agua le determine. **El organismo operador del agua potable correspondiente, administrará y se hará cargo del mantenimiento de las fuentes de abastecimiento, redes de distribución y demás partes del sistema de agua potable, conforme sean puestas en operación**, aun cuando no se haya municipalizado el fraccionamiento⁵².

95. Así las cosas, y pese a que la obra hidráulica se haya realizado con recursos privados, como lo indica la autoridad involucrada, será el Organismo Operador, de acuerdo a la normatividad citada, quien deberá administrarla, según la normativa de la materia desde el momento mismo de ponerse en operación, lo que ocurrió en 1992, y deberá subsanarse a la brevedad posible, ya que se requiere para la eficiente operación de la conducción, almacenamiento, y distribución del agua potable en la zona.

96. En otro orden de ideas, no pasa desapercibido que, la parte quejosa indicó que la obra hidráulica de la que se le proveyó el servicio público por más de dos años, está conformada por una infraestructura de 8", (ocho pulgadas), en tanto que su contrato es para suministrar una toma de ½". Dicho que se tiene por cierto, toda vez que la autoridad involucrada no lo controvertió, por lo que al existir instalaciones hidráulicas con esa capacidad de distribución, la que, según el informe de autoridad provienen del pozo 7, ubicado en la comunidad de Bañuelos, Guadalupe, Zacatecas, según obra en informe de autoridad recibido en fecha 22 de octubre de 2019, y visible en foja 142, del expediente de la presente queja, mismo que ofreció la autoridad a efecto de agotar con el quejoso la etapa conciliatoria, en donde éste debería hacer una erogación personal, a efecto de que se construyera infraestructura hidráulica que permitiera el acceso del agua a su propiedad, además de buscar la voluntad de los propietarios de los predios vecinos para que fueran predios sirvientes en favor del inmueble del quejoso.

97. Oferta conciliatoria, que no fue aceptada por la parte quejosa, y que, en caso de realizarse esta segunda obra, duplicaría la infraestructura hidráulica, ya que ésta existe, aproximadamente desde 1990, y como se ha visto, es responsabilidad del Organismo

⁵⁰ ÓP. Cit. fracción VI.

⁵¹ Cfr. Óp. Cit. Artículo 59 Fracción II.

⁵² Cfr. Artículo 32º. Del Código Territorial y urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

Operador administrarla, y con ello evitar que un conflicto vecinal dificulte el cumplimiento de sus obligaciones y el suministro de agua a los particulares.

98. Especial pronunciamiento merece el hecho de la similitud de los informes rendidos por el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, el que rindió en representación del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, Director General y en respuesta al oficio V3ZAC/2852/20219, pues con ese número de oficio le fue requerido informe, con el de la **M.I. ALMA FABIOLA RIVERA SALINAS**, Directora del área técnica de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, a quien se le requirió de informe mediante oficio V3ZAC/2853/20219, quienes rindieron informes por separados más con una similitud en estructura y redacción, que hace presumir que es el mismo informe, pues ambos citan el oficio V3ZAC/2853/20219, lo que evidencia que se utilizó el mismo formato, asumiendo por su fundamentación y argumento, que el informe obedece a la respuesta sugerida por el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico, quien además rindió informe con antelación a la otra funcionaria.

99. De estos informes, o informe pues se reprodujo uno solo, se puede observar que la autoridad falta a la verdad, cuando asegura que no puede proveérsele el servicio de agua potable al quejoso, ya que éste está en desavenencia con la dueña del predio colindante, haciendo suponer que el compromiso institucional de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado De Zacatecas, está supeditado a la voluntad de terceros. Omitiendo así indicar que es facultad de ese Organismo Operador la recuperación de las obras y servicios necesarios para la operación del sistema intermunicipal de agua potable. Con lo anterior se tiene por cierto que la autoridad que decidió rendir un informe unívoco, faltó a la verdad y pretendió obstaculizar el trabajo que realiza esta Comisión de Derechos Humanos. Situación similar a la falta de verdad con que personal de ese Organismo se condujo con esta Comisión, al negar que haya sido personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, quien realizó el corte de la línea de agua potable que abastecía al bien inmueble propiedad de **Q1**.

VII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. Esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, reitera que el Estado mexicano, por conducto de las instituciones, tiene la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos. En el presente caso, se acreditó que existieron violaciones a los derechos humanos de **Q1**, específicamente a sus derechos políticos, en su modalidad de derecho de petición, atribuibles al **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, Director la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas y **M.I. ALMA FABIOLA RIVERA SALINAS**, Directora del área técnica de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, en calidad de personas ante quien se ejerció el derecho de petición, así como al **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, quien dio respuesta material y omitió brindarle al quejoso respuesta a su petición en un plazo razonable, además de que su respuesta fue incongruente y carente de fundamentación y motivación.

2. Este Organismo acreditó igualmente que, el **C. FRANCISCO ENRIQUE SIGALA MURGA**, Titular del Órgano de Control Interno de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, participó en la obra de desconexión del servicio de agua potable contratado por **Q1**, quien ante personal de este Organismo faltó a la verdad al negarlo, propiciando así el inicio de la violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en atención a que los contratos legalmente celebrados, deben ser puntualmente cumplidos, y que desde su alta función de velar por el Control Interno del organismo operador del servicio público de agua potable, no le competía inmiscuirse en la cancelación de un servicio.

3. Asimismo, se tiene acreditada la violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de incumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua, en perjuicio de **Q1**, toda vez que, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y

Alcantarillado de Zacatecas, a través de su titular, el **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, determinó sin causa legal, rescindir el contrato, para brindarle a éste el servicio de agua potable. Suspensión que realizó después de 2 años con 9 meses de brindarle el servicio.

4. Esta Comisión de Derechos Humanos, tiene por cierto que el argumento esgrimido por los **CC. M.I. ALMA FABIOLA RIVERA SALINAS**, Directora del área técnica de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas y el **LIC. JOSÉ MANUEL RÍOS MARTÍNEZ**, Coordinador Jurídico de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, en donde supeditan la voluntad de terceras personas al compromiso institucional de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, y pretenden desconocer que la adquisición, utilización y aprovechamiento de las obras hidráulicas o bienes de propiedad privada, cuando se requieran para la eficiente operación de los sistemas de captación, conducción, almacenamiento, potabilización, regulación y distribución de agua potable, así como la planeación, construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y recuperación de las obras y servicios necesarios para la operación de estos sistemas son de utilidad pública, reflejan la ausencia de voluntad para restituir al quejoso, durante el trámite de la queja, en el ejercicio de sus derechos humanos. Conducta que también es atribuible al **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, en su calidad de titular de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, quien es la autoridad encargada de garantizar que, el personal adscrito a ésta, respete y salvaguarde los derechos humanos de las personas, en el ámbito de sus competencias.

5. Consecuentemente, Esta Comisión reitera su rechazo a las conductas que, desde el ejercicio del poder violentan la esfera jurídica de los gobernados, como lo fue la incongruencia y dilación en el respeto al derecho de petición, y la ausencia de legalidad y seguridad jurídica en los actos de autoridad, resaltando la importancia de generar una conciencia sobre la obligación que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias y en el ejercicio de sus funciones, de respetar los derechos humanos, para que así se garantice un verdadero Estado de Derecho y que la población pueda tener la certeza de que su esfera de derechos se encuentra protegido de cualquier acto de autoridad que no esté previsto en el ordenamiento legal vigente.

VIII. REPARACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público estatal, la resolución formulada al respecto debe incluir las medidas necesarias para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

2. El sistema jurídico mexicano contempla dos vías o para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, una de ellas, la vía jurisdiccional ante el órgano competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos que ofrecen las Comisiones de Derechos Humanos pertenecientes al Estado mexicano, como lo es esta Comisión, la que, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 constitucionales; 51, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, tiene competencia para que, en caso de evidenciarse una violación a los derechos humanos, atribuible a servidores públicos del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia debe incluir las medidas reparatorias que procedan, a fin de lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

3. Así, en un respeto irrestricto del Estado de Derecho, las personas gozarán de la garantía de que en caso de ser objeto de violación a sus derechos humanos, podrán reclamar que el

o los responsables de dicha vulneración sean sancionados, pues el Estado tiene la posición de garante de sus derechos y, por lo tanto, según lo ha dispuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Las víctimas de violación a los derechos humanos a sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido. Lo cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

4. El deber de reparación por violaciones a los derechos humanos, a nivel internacional lo encontramos dispuesto tanto en el sistema universal, como regional de protección a los derechos humanos. En el ámbito universal, se encuentra previsto en los “*Principios y directrices básicos sobre el derecho a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, donde se dispone que las violaciones de derechos humanos deben contemplar, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de ésta, una reparación plena y efectiva en las formas siguientes: indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, lo cual a su vez es también contemplado por la Ley General de Víctimas, en sus artículos 1, último párrafo, 7, fracción I y II, y particularmente en el texto legal del artículo 26, que establece que “*Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de no repetición*”, además por lo previsto en el artículo 27 del mismo ordenamiento legal. Por ello, resulta particularmente importante la ejecución de las medidas de reparación por parte del Estado, dirigidas a la no repetición en el Estado de Zacatecas de hechos similares a los ocurridos en el presente caso.

5. En el sistema regional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 63.1 establece que: “cuando decida que hubo violación a un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, si ello fuera procedente, que se reparen las Consecuencias de la medida o situación que se ha configurado la violación a estos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

6. Por su parte, La CrIDH, ha establecido que “*Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial*”. Este doble alcance de la norma reparatoria, ha incidido cada vez con mayor frecuencia en el desarrollo de la jurisprudencia de la CrIDH, dando lugar a una arquitectura reparatoria que tendrá como objetivo, no sólo borrar las huellas que en la víctima produjo el actuar del Estado, sino también evitar que ese tipo de hechos se repitan.

7. Por lo que hace a este derecho, el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, dispone que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público estatal, la resolución formulada al respecto debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

Modalidades de la reparación del daño. La reparación del daño comprende diversas modalidades en las que se puede materializar:

A) De la restitución.

1. Los principios sobre derecho a obtener reparación contemplan a la restitución siempre que haya las condiciones para que ésta sea posible, la cual ha de devolver a la víctima la

situación anterior a la vulneración a sus derechos humanos. En el mismo sentido, el tribunal Interamericano ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia que la reparación del daño causado requiere, en todos los casos posibles, la plena restitución; *restitutio in integrum*, que significa el restablecimiento de la situación anterior a la violación.

2. El concepto de restitución debe ser tomado en consideración por las autoridades responsables para que, **Q1**, a quien se tiene por demostrada afectación concreta, en los términos expuestos en la presente resolución, sea restituido en sus derechos conculcados, reparación posible con la inmediata reconexión del servicio público en materia de agua potable, que contrató de manera legal.

B) De la indemnización.

1. La indemnización es una medida compensatoria que busca reparar los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones a derechos humanos, ente los que se incluyen: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales⁵³.

2. En el caso motivo de este documento recomendatorio, toda vez que el daño causado es susceptible de cuantificación pecuniaria, es procedente el pago de una indemnización, tanto por los daños económicos que se le causaron al quejoso y a su familia, por lo que, este Organismo solicita a la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado, realice la inscripción de **Q1**, en el Registro Estatal de Víctimas, a fin de que tengan acceso a los servicios y al Fondo de Atención previsto en dicha Ley.

C) De la rehabilitación.

1. Las medidas de rehabilitación buscan reducir los padecimientos físicos y psicológicos de las víctimas, a través del otorgamiento de servicios de atención médica, psicológica, jurídica y social que éstas requieran⁵⁴. En atención a que en el caso en concreto no se advierte que el quejoso haya sufrido un daño físico o psicológico producto de los hechos de queja, no es pertinente recomendar a efecto de agotarse en su favor esta reparación.

D) De las medidas de satisfacción.

1. Respecto a este concepto, de conformidad con lo establecido por los Principios sobre el derecho a obtener reparaciones, ésta debe incluir, cuando sea el caso, la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no se continúe con las violaciones; b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; c) una declaración oficial o decisión oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; d) una disculpa pública; y e) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.

2. En el caso concreto, la aceptación de la presente Recomendación deberá traer consigo aparejado el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los actores responsables de los hechos de queja.

E) De las garantías de no repetición.

1. Las garantías de no repetición son aquellas que se adaptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a hacer objeto de violaciones a sus derechos humanos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de su misma naturaleza.

2. Este Organismo estima que la capacitación a los servidores públicos debe implementarse y materializarse en programas y cursos permanentes en temas de derechos humanos,

⁵³ Numeral 20 de los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005.

⁵⁴ *Ibid.*, Numeral 21.

particularmente aquellos relativos a los derechos políticos, en su modalidad de derecho de petición, así como al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de cumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua.

3. Asimismo, esta Comisión considera trascendente fortalecer las capacidades institucionales mediante capacitación sobre los principios de protección a los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidas, a fin de evitar que hechos como los sufridos por el agraviado se vuelvan a presentar.

IX. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. En el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente Recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas **Q1**, en su calidad de víctima directa de violaciones a derechos humanos, para garantizar que, tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, jurídica y social, y sobre todo, reparación integral, previstas en esta Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas; a fin de que, en un plazo máximo de un año, y de ser procedente, se le indemnice integralmente, y se envíen a esta Comisión las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se de vista de la presente al Órgano Interno de Control, para que dé inicio al procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del **DR. FELIPE BENJAMÍN DE LEÓN MOJARRO**, Director la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas; así como a la Secretaría de la Función Pública, para que inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente al **C. FRANCISO ENRIQUE SIGALA MURGA**, Titular del Órgano Interno de Control, por las violaciones a los derechos humanos cometidos por ambos, en perjuicio de **Q1**.

TERCERA. En un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, de vista de la presente al Órgano Interno de Control, para que inicie el procedimiento administrativo con miras a esclarecer quién coadyuvó con el **C. FRANCISCO ENRIQUE SIGALA MURGA**, a ejecutar las obras que concluyeron con la supresión del servicio de agua potable contratado por **Q1** y, en caso de ser trabajadores de ese organismo operador, se inicie procedimiento de responsabilidad en su contra.

CUARTA. En un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se garantice, por parte de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, la reinstalación del servicio público de agua potable a **Q1**, debiendo para ello agotar la celebración de los convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, en términos de la legislación aplicable. En caso contrario, acreditar que dio inicio a las acciones administrativas y civiles pertinentes para la efectiva administración de la red hidráulica que suministra el servicio de agua potable.

QUINTA. En un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se acredite que se giró instrucciones a todo el personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, para que asuman el compromiso que, en toda comunicación con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, aportaran datos acordes a la verdad, y garantizaran con ello su compromiso de coadyuvar con las investigaciones que realiza esta Comisión de Derechos Humanos.

SEXTA. En un plazo máximo de tres meses, a partir de la presente recomendación se aporte evidencia de que la administración de la obra hidráulica que deberá suministrar el servicio de

agua potable al predio de **Q1**, se encuentra a cargo de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, en atención a que la administración y recuperación de las obras y servicios necesarios para la operación de los sistemas de agua potable son de utilidad pública.

SÉPTIMA. Dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la aceptación de esta Recomendación, y con el objetivo de fortalecer la profesionalización del personal de la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, deberá brindarse capacitación sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, especialmente sobre derechos políticos, en su modalidad de derecho de petición; así como derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de cumplimiento de contrato de prestación del servicio público en materia de agua, debiendo enviarse a este Organismo, las constancias de cumplimiento.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se hace del conocimiento de la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no, en el entendido de que, de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispone de un plazo de 15 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento.

Por último, hágasele saber a los familiares de la parte quejosa que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de este Organismo, dispone de 30 días naturales, computados a partir de la fecha de notificación del presente documento, para que en caso de que exista inconformidad con la misma, interponga el recurso de impugnación correspondiente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Así lo determina y firma

**DRA. EN D. MA. DE LA LUZ DOMÍNGUEZ CAMPOS
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE ZACATECAS**