

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
2501/2013.
QUEJOSA: *****.**

PONENTE: MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: RICARDO MANUEL MARTÍNEZ ESTRADA.

Vo.Bo.

S U M A R I O

***** , por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo directo que fue resuelto en sesión de doce de junio de dos mil trece por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido de negar el amparo. El presente asunto versa sobre el recurso de revisión interpuesto en contra de ésta determinación.

México, Distrito Federal, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintidós de noviembre de dos mil trece, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven los autos relativos al amparo directo en revisión 2501/2013, promovido por ***** , por conducto de su apoderado legal, en contra de la sentencia dictada el doce de junio de dos mil trece por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo D.A. ***** del índice de ese órgano colegiado.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio número ***** , de **dieciocho de enero de dos mil once**, el Director de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, **ordenó la visita de inspección y verificación** a ***** , con el objeto de verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo y bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua; orden de visita en la que se indicó, en lo conducente, lo siguiente:

“(...) se le comunica que si durante la visita de inspección, se observa que ha construido y/o, se encuentra construyendo, sin contar con la autorización y/o permiso correspondiente expedido a su favor por la Comisión Nacional del Agua, obras para el alumbramiento de las aguas nacionales del subsuelo del acuífero denominado “ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO”, en términos de lo dispuesto por el “ACUERDO por el que se dan a conocer los límites de 188 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados de los estudios realizados para determinar su disponibilidad media anual de agua y sus planos de localización”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2003, zona de veda conforme lo establece el DECRETO que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Cuenca o Valle de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de agosto de 1954; y/o explota, usa o aprovecha dichas aguas nacionales del subsuelo sin el Título de Concesión; y/o aun contando con el Título de Concesión y Permiso de Obra correspondiente destina las aguas nacionales a un uso distinto al autorizado en dicho Título; y/o aun contando con el Título de Concesión y Permiso de Obra correspondiente se observa que el

*aprovechamiento no cumple con las características constructivas autorizadas por la Comisión Nacional del Agua; los comisionados con fundamento en lo previsto por el artículo 122, segundo párrafo, fracción II, de la Ley de Aguas Nacionales y 76, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, en relación con el artículo 3° del “Acuerdo por el que se delegan atribuciones a las unidades administrativas que en el mismo se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de octubre de 2007, quedan autorizados para llevar a cabo la ejecución de las medidas administrativas siguientes [...]:”. (Fojas 188 a 200 del expediente del juicio contencioso administrativo *****).*

2. La visita fue practicada el **dieciocho de enero de dos mil once**, y en el acta de visita número ***** , los visitantes hicieron constar, en lo conducente, lo siguiente:

*“(...) CONSTITUIDOS EN ***** , AL INTERIOR DEL PREDIO SE LOCALIZA UNA EMPRESA DEDICADA A LA VENTA, RENTA Y REPARACIÓN DE MAQUINARIA PESADA [...], CONTINUANDO CON EL RECORRIDO SE OBSERVA EN EL PUNTO DE COORDENADAS LATITUD 19° 32’ 45. 1” Y LONG. 99° 11’ 59”, DETERMINADAS CON GPS, MARCA GARMIN, MODELO E-TREX SMMIT, NUM. DE SERIE ***** , CON UN DATUM ***** , UN APROVECHAMIENTO DE AGUAS NACIONALES SUBTERRÁNEAS, MEDIANTE POZO PROFUNDO EN OPERACIÓN EQUIPADO CON BOMBA VERTICAL, ACCIONADA CON MOTOR ELÉCTRICO SUMERGIBLE, LA TUBERÍA DE ADEME ES DE 10 DE DIÁMETRO, TUBERÍA DE SUCCIÓN Y DESCARGA DE 4 PULGADAS DE DIÁMETRO, CUENTA CON MEDIDOR TOTALIZADOR DE VOLÚMENES, MARCA AZTECA, NO. DE SERIE ***** , LECTURA ***** , CON UN GASTO INSTANTÁNEO DE 10 LPS, DETERMINADO A MEDIDOR-TIEMPO. EL USO DEL AGUA ES PARA LAVADO DE MAQUINARIA PESADA DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS, MANIFESTANDO EL VISITADO QUE EL AGUA ES EXPLOTADA Y UTILIZADA POR ***** . Y QUE SÍ TIENE TÍTULO DE CONCESIÓN PERO DESCONOCE SUS CARACTERÍSTICAS YA QUE AL*

ACTO NO LO EXHIBE, POR QUE NO LO TIENE YA QUE ESTE SE ENCUENTRA EN CUSTODIA DEL APODERADO LEGAL. (...)". (Fojas 183 a 187 del expediente del juicio contencioso administrativo *****).

3. Mediante oficio número *****, de **treinta y uno de mayo de dos mil once**, el Director de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, emitió **acuerdo de conclusión de procedimiento de inspección y verificación**, correspondiente al acta de visita número *****, el cual fue notificado a la ahora recurrente el catorce de junio de dos mil once; del acuerdo de conclusión se advierte, en lo conducente, lo siguiente:

*"(...) II. Se hace del conocimiento de la persona moral denominada *****, que el presente documento concluye con el procedimiento de verificación a que fue sujeto en términos de la visita de inspección correspondiente al acta de visita número ***** y por sí mismo no constituye la imposición de una sanción a su cargo.*

III. Esta Autoridad Administrativa se reserva la facultad de calificar las conductas circunstanciadas en el acta de visita número ** y en su caso, iniciar e instruir el procedimiento administrativo de imposición de sanciones conforme lo dispuesto en los artículos 52, 72 y 57, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin exceder del plazo establecido en el artículo 79 del mismo ordenamiento legal.***

En esas consideraciones, este Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua tiene a bien emitir el presente.

ACUERDO

PRIMERO. Se concluye el procedimiento de verificación a que fue sujeto, correspondiente al acta de visita número ** y de conformidad con el Título Tercero,***

Capítulo XI y artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SEGUNDO.- El presente documento no constituye procedimiento administrativo para determinar la imposición de sanción alguna a su cargo.

TERCERO.- Esta Autoridad Administrativa se reserva la facultad de iniciar e instruir en su caso, el procedimiento administrativo de imposición de sanciones conforme a lo dispuesto en los artículos 52, 72 y 57, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin exceder del plazo establecido en el artículo 79 del mismo ordenamiento legal. (...). (Fojas 171 a 177 del expediente del juicio contencioso administrativo *****).

4. Por oficio número *****, de veinticuatro de junio de dos mil once, el Director de Administración del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, comunicó a *****, el **inicio del procedimiento de imposición de sanciones**, derivado del acta de visita número *****, en la que se le hizo de su conocimiento que de confirmarse los hechos atribuidos a la persona moral (que podrían encuadrar en la hipótesis normativa prevista en la fracción VIII del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales), podría ser sancionada conforme a lo dispuesto en los artículos 120 y 122, primer párrafo, fracción II, ambos de la Ley de Aguas Nacionales; asimismo, se hizo del conocimiento de la empresa ahora recurrente, lo siguiente:

“(...) con el objeto de salvaguardar su garantía de audiencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se le concede un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación del presente oficio, para que ante este Organismo de Cuenca Aguas de Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, ubicado en Av. Río

*Churubusco No. 650, Planta Baja, Col. Carlos A. Zapata Vela, Delegación Iztacalco, Distrito Federal, presente la información que considere, exponga lo que a su derecho convenga y en su caso aporte las pruebas que estime convenientes para desvirtuar las conductas que se le adjudican y que transcurrido dicho plazo, esta Comisión Nacional del Agua procederá conforme a derecho.” (Fojas 165 a 170 del expediente del juicio contencioso administrativo*****).*

5. Mediante escrito presentado ante la oficialía de partes de la Comisión Nacional del Agua, el **veinticinco de julio de dos mil once**, *******, a través de su apoderado legal, realizó diversas manifestaciones y **ofreció pruebas** en torno al procedimiento de imposición de sanciones descrito en el párrafo que antecede; del escrito de referencia se advierte que la aquí recurrente señaló como pruebas las siguientes:

“P R U E B A S

*1.- Documental Pública.- Consistente en copia certificada del Primer Testimonio de la escritura pública número *******, pasada ante la fe del Notario Público número 122, de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, que sirve para acreditar la personalidad del compareciente, en la que constan además los antecedentes de la constitución y objeto social de *******.*

*2.- Documental.- Consistente en el Original Contrato de Cesión de Derechos, de fecha 1º de enero de 2008, en el que consta la transmisión a *******, por parte de *******, con Registro Federal de Contribuyentes *******, (antes *******, Registro Federal de Contribuyentes *******), los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, que ampara el Título de Concesión número *******, de fecha 29 de agosto de 2006, expedido por la Comisión Nacional del Agua, por un plazo de DIEZ AÑOS, a partir del 12 de octubre de 2006, concesión cuyas “Coordenadas del Punto de Extracción” son: Latitud 19° 32’ 45.3” – Longitud 099° 11’ 59.2”.*

Documento que acredita de manera indubitable, que ***** , sí cuenta con documento que justifica la legal extracción de aguas nacionales del subsuelo, por las que además, se pagan legal, puntual y adecuadamente los derechos que fija la Ley Federal de Derechos.

3.- Documental Pública.- Consistente en la copia certificada del Título de Concesión número ***** , de fecha 29 de agosto de 2006, cuyo original fue exhibido en diverso documento presentado ante la propia Comisión Nacional de Agua, para el trámite de regularización de la transmisión de los derechos del mismo.

4.- Documental.- Consistente en el original del escrito debidamente sellado de recibido, mediante el cual ***** , comparece ante esa H. Comisión Nacional del Agua, para realizar los trámites necesarios para regularizar la situación jurídica del Título de Concesión número ***** , y autorización del cambio del Titular, transmitido mediante el Contrato de Cesión de Derechos (indicado en el Punto III precedente), a través del cual ***** (antes *****), transmitió a ***** , los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales del subsuelo por un volumen de 118,260.00 metros cúbicos anuales, por un plazo de DIEZ AÑOS, a partir del 12 de octubre de 2006, concesión cuyas “Coordenadas del Punto de Extracción” son: Latitud 19° 32’ 45.3” – Longitud 099° 11’ 59.2”, ubicadas en *****.

Prueba que demuestra ampliamente que no existió intención de acción u omisión de cometer infracción prevista en la Ley de Aguas Nacionales.

5.- Documentales.- Consistente en 14 comprobantes de pago, que corresponden a los años 2008, 2009, 2010, primer y segundo trimestres del año 2011, cuyos pagos ***** , ha efectuado de acuerdo a la lectura que arroja el “medidor totalizador de volúmenes, marca azteca No. de serie *****”, cuyos pagos se han realizado puntualmente en términos de la Ley Federal de Derechos.

Prueba que demuestra ampliamente el cumplimiento de los pagos inherentes a los consumos, en términos de la ley que se cita.

6.- Instrumental de Actuaciones. Consistente en todo lo actuado y que se siga actuando, en cuanto favorezca a los intereses de *****.

*7.- Presuncional en su doble aspecto tanto legal como humana, en cuanto favorezca a los intereses de ***** , primordialmente de la presunción de inexistencia de infracción alguna a la Ley de Aguas Nacionales, atento a las razones expresadas.” (Fojas 148 a 158 del expediente del juicio contencioso administrativo*****).*

6. El **cinco de septiembre de dos mil once**, el Director de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, emitió **resolución administrativa de imposición de sanciones**, mediante la cual se impuso una **multa** a ***** por la cantidad de **\$***** (*****)**, con apoyo en los artículos 120 y 121 de la Ley de Aguas Nacionales, así como la **clausura definitiva** del pozo profundo ubicado en las coordenadas geográficas latitud 19°32'45.1" y longitud 99°11'59", con fundamento en el artículo 122 de la Ley de Aguas Nacionales; las sanciones anteriores se impusieron por explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin contar con título de concesión que acredite su legalidad, actualizándose la infracción prevista en la **fracción VIII del artículo 109 de la Ley de Aguas Nacionales**. Las consideraciones esenciales de la resolución administrativa de imposición de sanciones son las siguientes:

*“(...) se procede al estudio, análisis y contestación de su escrito de mérito, en el cual manifiestan substancialmente que la persona moral denominada ***** , adquirió de la moral ***** , los Lotes “A” y “B” resultantes de una subdivisión del Lote marcado con el número***** , derivado de dicho convenio, con fecha 18 de diciembre de 2007, las personas morales antes mencionadas celebraron un **contrato de cesión de derechos del Título de concesión** número ***** de fecha 29 de agosto de*

2006 que ampara un pozo profundo para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales por volumen de 118, 260.00 metros cúbicos año, con un uso autorizado Industrial. ---No obstante, de las probanzas ofrecidas, así como de la documentación que obra glosada en los archivos de este Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México, no se desprenden **constancias de que dicho contrato a la fecha en que se realizó la visita de inspección y verificación en que se actúa, se haya hecho del conocimiento de la autoridad del agua conforme a las formalidades que para el efecto establece el artículo 33, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales, en correlación con el artículo 67, fracción III, de su Reglamento (...).** --- Con base en lo anterior, **al no llevarse a cabo la transmisión de derechos conforme a las formalidades de ley, se tiene por nulo el acto, en consecuencia, el contrato al que hace mención no produce efectos jurídicos ante esta autoridad ni ante terceros, como lo consagra el artículo 37 de la Ley de Aguas Nacionales.** (...) En refuerzo de lo anterior, esta autoridad desconoce la transmisión de derechos que pretende hacer valer, considerando además que de acuerdo con el artículo 30, fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales las transmisiones de títulos de concesión deberán inscribirse en el Registro Público de Derechos de Agua, toda vez que las constancias de su inscripción, constituyen medios de prueba de su existencia, titularidad y del estado que guardan, así, la inscripción será condición que la transmisión de los títulos surtan sus efectos legales ante terceros, “la Autoridad del Agua” y cualquier otra autoridad. (...) Finalmente, es de considerar que si bien es cierto exhiben, previo requerimiento de esta autoridad, escrito de fecha 11 de agosto de 2011, ingresado el 12 del mismo mes y año, a través del cual solicitan cambio de razón social del título de concesión número *****, de fecha 29 de agosto de 2006, sin embargo, dicho documento **no cubre con el requerimiento de ley para ser considerado una transmisión de derechos, aunado a que el mismo fue exhibido posteriormente al levantamiento del acta circunstanciada en que se actúa, de fecha 18 de enero de 2011, momento en el cual se detectó la conducta, contraria a derecho y en el cual**

explotaban aguas nacionales sin contar con documento que acreditara su legalidad. (...) --- Ante los hechos que constan en autos del expediente en que se actúa, se pone de manifiesto que la Ley de Aguas Nacionales, contempla como supuesto de infracción diversas hipótesis en las que la persona moral denominada ***** , se ajusta, **por lo que al explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin contar con título de concesión que acredite su legalidad,** se hace de su conocimiento que el artículo 20 primer párrafo, establece lo siguiente: (...) --- **La conducta anterior, encuadra en la hipótesis normativa prevista en la fracción VIII del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales,** precepto que a la letra determina: (...) --- En ese orden de ideas las faltas cometidas, son sancionadas con multas económicas las cuales oscilan entre los 5,001 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, establecido por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2010, al momento de cometerse la infracción de conformidad con lo señalado en el artículo 120 fracción III del mismo ordenamiento legal que establece: (...) --- Lo anterior, en relación con el artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, el cual estipula lo siguiente: (...) --- En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 120 fracción III y 121 de la Ley de Aguas Nacionales, por ser la primera vez que la persona moral denominada ***** , incurre en las presentes faltas, lo cual denota no existir reincidencia, y en virtud de no contarse con elementos para determinar el nivel económico del infractor **procede imponer las sanciones económicas consistentes en --- Multa mínima** por la cantidad de \$*****), equivalentes a ***** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, establecido por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2010, a razón de \$59.82 pesos (cincuenta y nueve pesos 82/100 m.n.) al momento en que se cometió la infracción, **por explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin contar con título de concesión que acredite su legalidad.** --- CUARTO. Por otro lado, al explotar, usar o

aprovechar aguas nacionales sin contar con título de concesión que acredite su legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el **primer párrafo fracción II del artículo 122 de la Ley de Aguas Nacionales se ordena la clausura definitiva** del pozo profundo ubicado en las coordenadas geográficas latitud 19° 32 '45.1" y longitud 99° 11 '59". (...) - -- En razón de lo fundado y motivado en los considerandos precedentes, es de resolverse y se: --- RESUELVE --- PRIMERO.-Se comprobó que la persona moral denominada ***** , explota, usa o aprovecha aguas nacionales del subsuelo sin contar con título de concesión que acredite su legalidad. --- SEGUNDO.- Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 120 fracción III de la Ley de Aguas Nacionales, y toda vez que esta Comisión Nacional del Agua, no se encuentra en condiciones de determinar la situación económica del infractor, se impone a la persona moral denominada ***** , una sanción económica consistente en multa mínima por la cantidad de \$***** , equivalente a ***** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, establecido por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2010, a razón de \$59.82 pesos (cincuenta y nueve pesos 82/100 m.n.) al momento en que se cometió la infracción, por incurrir en la falta señalada por la **fracción VIII del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales** y de conformidad con lo así razonado en el Considerando SEGUNDO de la presente resolución. --- TERCERO.- El pago de la multa deberá efectuarse en cualquiera de las sucursales de ***** , S.A., ***** , S.A., ***** , S.A., ***** , S.A., ***** , S.A., ***** , S.A., ***** , S.A. ó ***** , S.A.; mediante formato pre impreso que podrá obtener en esta Dirección de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México, en el domicilio ubicado en Av. Río Churubusco No. 650, Col. Carlos A. Zapata Vela, C.P. 08040, Del. Iztacalco, México, D.F., dentro de un término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le notifique la presente Resolución. --- **CUARTO.- El pago de la multa impuesta, no autoriza a la persona moral denominada ***** , a continuar explotando, usando o aprovechando aguas nacionales sin contar**

con título de concesión que acredite su legalidad. ---
QUINTO.- Con fundamento en lo dispuesto en el párrafo primero fracción II del artículo 122 de la Ley de Aguas Nacionales, se ordena la clausura total y definitiva del pozo profundo ubicado en las coordenadas geográficas latitud 19° 32' 45.1" y longitud 99° 11' 59". No obstante lo anterior, **la persona moral denominada *******, **deberá de cumplir con lo establecido en la legislación aplicable, absteniéndose de continuar infringiendo a la misma.** ---
SEXTO.- **Esta Comisión Nacional del Agua** en el ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 9o. fracciones XXXVI y LIV, de la Ley de Aguas Nacionales, **podrá ordenar con posterioridad, la práctica de una nueva visita de inspección y/o verificación para efectos de verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales** --- SÉPTIMO.- De conformidad con lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se hace del conocimiento a la persona moral denominada ***** que el presente acto es definitivo en la vía administrativa y que podrá interponer los medios de defensa previstos en el artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales, 190, 191, 192 y 193 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, así como por lo establecido en los artículos 83, 85, 86 y 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. --- OCTAVO.- Se comunica a la persona moral denominada ***** conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que el expediente número ***** obra y puede ser consultado en los archivos de esta Dirección de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México, en el domicilio ubicado en Avenida Río Churubusco número. 650, de la Colonia Carlos A. Zapata Vela, C.P. 08040, Delegación Iztacalco, México, D.F. --- NOVENO.- Notifíquese la presente resolución a la persona moral denominada ***** por conducto de quien sus derechos acrediten representar, en el domicilio indicado al inicio del presente documento." (Fojas 205 a 220 del expediente del juicio contencioso administrativo *****).

7. En contra de la resolución anterior, *****, interpuso **recurso de revisión**, el cual se resolvió el treinta de noviembre de dos mil once por el Director General del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, en el sentido de **confirmar** la resolución contenida en el oficio número *****, de cinco de septiembre de dos mil once (**fojas 25 a 37 de la carpeta de suspensión del expediente del juicio contencioso administrativo *****)**).

8. Inconforme con la resolución anterior, *****, promovió **juicio contencioso administrativo**, mediante escrito presentado el **veintiocho de febrero de dos mil doce**, ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del cual tocó conocer a la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal mencionado; en el escrito de demanda, se solicitó la suspensión del acto reclamado. Por acuerdo de nueve de marzo de dos mil doce, fue admitida la demanda, y se radicó con el número *****, asimismo, por auto de nueve de marzo de dos mil doce, se admitió a trámite el incidente de suspensión. Por resolución de veinte de abril de dos mil doce, la Magistrada Instructora concedió la suspensión definitiva de la ejecución de la multa impugnada, así como de la clausura total y definitiva del aprovechamiento subterráneo materia del presente asunto. Finalmente, en sesión de **veintinueve de octubre de dos mil doce**, la Quinta Sala Regional Metropolitana dictó sentencia en el sentido de **reconocer la validez** tanto de la resolución impugnada como de la recurrida, conforme a las consideraciones torales siguientes:

*“(…) Esencialmente la promovente sostiene que la resolución impugnada, así como la multa recurrida se encuentran indebidamente fundadas y motivadas, ya que la autoridad demandada realizó una incorrecta interpretación **al artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales**, pues del correcto análisis que realice esta Juzgadora al artículo de referencia podrá percatarse que previo a que la Comisión Nacional del Agua imponga una sanción consistente en una multa o en su caso la clausura del pozo profundo, deberá darle al infractor la oportunidad de subsanar la conducta que se le atribuye. (...) Del artículo invocado con antelación se prevé que una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dichas infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total del monto máximo de las multas exceda el monto máximo permitido por la ley.*

*En ese orden de ideas, se tiene que la autoridad demandada debe conceder un plazo al infractor, en este caso, la empresa actora *****, a efecto de que subsane la infracción atribuida en su contra, pero si la misma subsiste podrá imponerse la multa. (...) (...) la enjuiciada por oficio número *****, de fecha 24 de junio de 2011, notificado a la actora el 04 de julio del mismo año, le comunicó el inicio de procedimiento de imposición de sanciones, por incurrir en la falta dispuesta en la fracción VIII del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales; la parte actora haciendo valer su garantía de audiencia presentó escrito de fecha 21 de julio de 2011, ingresado el 25 del mismo mes y año, mismo que fue considerado por la demandada.*

En ese orden de ideas, se tiene que la autoridad demandada contrario a lo sostenido por la demandante, le concedió el plazo para subsanar la infracción atribuida en su contra; sin embargo, ni las manifestaciones, ni las pruebas aportadas por la actora resultaron suficientes como para que no se le impusiera la multa recurrida o la clausura total y definitiva del aprovechamiento subterráneo.

(...).” (Fojas 1 a 24, 49, 243 a 254 del expediente del juicio contencioso administrativo *****).

II. TRÁMITE

9. **Demanda de amparo.** *****, por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo directo mediante escrito presentado el cuatro de diciembre de dos mil doce, ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como autoridad responsable señaló a la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal mencionado, y como acto reclamado la sentencia dictada el veintinueve de octubre de dos mil doce, en el juicio contencioso administrativo *****.¹
10. La parte quejosa precisó que se violaron en su perjuicio los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señaló como terceros perjudicados al Director General del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, al Director de Administración del Agua y al Director de Asuntos Jurídicos del citado organismo, expresó, **en la materia del presente recurso de revisión, los conceptos de violación** siguientes:

La Autoridad Administrativa –CONAGUA- no respetó la fase procedimental relativa a la oportunidad de subsanar cualquier irregularidad, omisión o infracción a la Ley de Aguas Nacionales; únicamente se limitó a imponer las sanciones combatidas como resultado del ilegal

¹ Estos datos se desprenden del escrito de demanda de amparo, contenidos en el cuaderno del Juicio de Amparo D.A. *****, fojas 3 a 28.

procedimiento de imposición de sanciones, a pesar de que el **artículo 121** que se tilda de inconstitucional prevé pero no regula adecuadamente esa oportunidad de regularización en demérito del derecho de audiencia.

Previo a la imposición de sanción, la autoridad administrativa está obligada a otorgar un plazo al supuesto infractor a fin de que subsane la posible infracción que se hubiese cometido.

En ese contexto, la redacción del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales que se controvierte, permite asumir la inconstitucionalidad del mismo, en virtud de que la deficiente regulación, precisión y respeto al derecho de audiencia – previo a la imposición de sanción- permitió a la autoridad responsable, al igual que a las autoridades del agua (terceros perjudicados), interpretar erróneamente en perjuicio de la quejosa el artículo tildado de inconstitucional.

Si bien es cierto se llevó a cabo la **visita de inspección** y se levantó el acta de visita número *********, en ella, a pesar de que según la autoridad del agua “se circunstanciaron los hechos y omisiones observados por el personal comisionado durante la diligencia practicada a las instalaciones de la persona moral denominada *********”, **lejos de otorgar a partir de ese momento un plazo para subsanar supuestas infracciones**, la autoridad administrativa “*se reserva la facultad de iniciar e instruir en su caso, el procedimiento administrativo de imposición de sanciones conforme a lo dispuesto en los artículos 52, 72 y 57, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*”, lo que sucedió a través del oficio *********, de veinticuatro de junio de dos mil once, notificado el cuatro de julio del mismo año, en el que se comunicó a la quejosa el inicio del procedimiento administrativo de imposición de sanciones, por incurrir en la falta dispuesta en la fracción VIII del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales.

Lo anterior permite asumir que con motivo de la deficiente o insuficiente regulación del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad administrativa suprime una etapa del procedimiento previsto por la ley, consistente en dar

oportunidad al gobernado para subsanar las irregularidades, omisiones, infracciones, etcétera, **antes de iniciar el procedimiento encaminado a imponer las sanciones previstas por la propia ley**, lo que desde luego constituye una manifiesta infracción al derecho de audiencia.

De lo expresado deriva la inconstitucionalidad del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, pues no basta que una “Ley” prevea el derecho de audiencia –plazo para subsanar infracciones- para que se estime colmada la exigencia del artículo 14 constitucional, sino que es menester que en la misma ley, se establezca la manera en que ha de respetarse, sustanciarse, las reglas específicas para señalar el plazo y/o término probatorio y el desahogo de pruebas, razón por la cual, al no establecer estas circunstancias, el numeral en comento resulta inconstitucional, máxime si se toma en cuenta que en ninguna parte de la Ley de Aguas Nacionales las establece, y particularmente el penúltimo párrafo del citado artículo 121.

Esa deficiente regulación y/o previsión del artículo tildado de inconstitucional permite a las autoridades administrativas llevar a cabo la discrecionalidad de actos arbitrarios, o incluso a interpretaciones tan equívocas como la que realiza la responsable ordenadora al asumir que se le otorgó un plazo para subsanar las omisiones y/o infracciones a la quejosa, cuando en realidad de las constancias de autos se desprende la inexistencia de tal plazo –término–.

Es indiscutible que la regla general para todo acto privativo de cualquiera de los bienes –derechos– tutelados por el artículo 14 constitucional, es la audiencia previa, regla que, dicho sea de paso, debe prevalecer en cualquier acto privativo de autoridad, incluyendo el previo al procedimiento de imposición de sanciones.

Por esas consideraciones, el artículo 121 de la ley que se tilda de inconstitucional por no regular suficiente y adecuadamente el derecho de audiencia, permite asumir que al mismo tiempo resulta privativa, al no prever ni regular esas formalidades esenciales del procedimiento en el derecho de audiencia, por ende, **concluye la parte**

quejosa, debe concederse el amparo y protección de la justicia de la unión.

11. **Sentencia del juicio de amparo.** Mediante acuerdo de once de abril de dos mil trece², la Magistrada Presidenta del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, admitió y registró la demanda de amparo bajo el número D.A. *****, tuvo como tercero perjudicado al Director General del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, por conducto del Director de Asuntos Jurídicos en el citado organismo, no así al Director de Administración del Agua y al Director de Asuntos Jurídicos, ambos de la mencionada Comisión, por no tener reconocido el carácter de autoridad demandada. La sentencia fue dictada el doce de junio de dos mil trece. En ella, se determinó **negar** el amparo solicitado³. Las consideraciones de la ejecutoria, materia de la revisión, son las siguientes:

El quejoso sostiene sustancialmente en su alegato que el artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, es inconstitucional, porque no regula suficiente ni adecuadamente el derecho de audiencia.

Ahora bien, de la lectura a la sentencia, particularmente del cuarto considerando, se aprecia que la Sala sí aplicó en el acto reclamado el artículo que se tilda de inconstitucional, pues básicamente desestimó el argumento de la inconforme, con apoyo en el 121, penúltimo párrafo, de la Ley de Aguas Nacionales, que prevé que una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dichas infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por

² Cuaderno del Juicio de Amparo D.A. *****, fojas 30 y 31.

³ Ídem, fojas 49 a 80.

cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total del monto máximo de las multas exceda el monto máximo permitido por la ley, por lo que en ese orden de ideas, se tiene que la autoridad demandada debe conceder un plazo al infractor, en este caso, la empresa actora ***** , a efecto de que subsane la infracción atribuida en su contra, pero si la misma subsiste podrá imponerse la multa, y concluyó que en la especie sí se concedió a la gobernada el derecho de audiencia y el plazo para subsanar la infracción atribuida en su contra (*fojas nueve a doce de la sentencia reclamada*), de ahí que se colmen los supuestos exigidos para emprender el examen de constitucionalidad que plantea la quejosa, puesto que si se tratara de un amparo indirecto, no se actualizaría causa de improcedencia alguna; la eventual concesión del amparo sí trascendería al acto impugnado de origen y, por último, los argumentos que expone son aptos para efectuar el análisis planteado, ya que confronta este precepto con el contenido del artículo 14 de nuestra Carta Magna.

El artículo reclamado, se encuentra dentro del Capítulo I, del Título Décimo, relativo a las Infracciones, Sanciones y Recursos, de la Ley de Aguas Nacionales, en el que en efecto, como aduce la justiciable, no se regula el plazo ni la forma en que han de subsanarse las infracciones que se hubieren cometido.

No obstante, esa circunstancia por sí misma no transgrede el derecho de audiencia en perjuicio de la justiciable, pues éste se respeta en la regulación que del procedimiento de sanciones realiza la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, en términos de lo establecido en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dicho ordenamiento es de orden e interés público, y se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada; a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado presta de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares celebren con éste.

Asimismo, se indica que se excluye del ámbito de aplicación de dicha ley, a las materias de carácter fiscal (tratándose sólo de contribuciones y accesorios que deriven de ellas); responsabilidades de los servidores públicos; justicia agraria y laboral; ministerio público en ejercicio de sus funciones, y materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera.

El plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, es al que se alude en **el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, porque es éste el que contiene las formalidades del procedimiento de imposición de sanciones, mismo del que se aprecia el derecho de audiencia previa, plazo, forma de ejercer el derecho y las formalidades de la resolución que forzosamente debe recaer.

De ello se sigue que, el precepto legal de referencia, sí prevé el derecho de audiencia, en estricta concordancia con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, al cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, **y el mismo se otorga de manera previa a la imposición de la sanción, pues la oportunidad de defensa se brinda desde el momento en que se notifica el inicio del procedimiento de imposición de sanciones, que en todo caso siempre es anterior a la imposición de la sanción en la resolución definitiva.**

Siendo incluso inatendible lo sostenido por el justiciable en el sentido de que el artículo 121 reclamado es inconstitucional porque el **derecho de audiencia debe otorgarse forzosamente antes de iniciar el procedimiento de imposición de sanciones; lo anterior, puesto que esa oportunidad incluso sí se le brinda al desahogarse la etapa de visita de verificación, al tenor del artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

Por tanto, debe concluirse que el sistema previsto por las leyes de la materia, sí respeta el derecho de audiencia y brinda la oportunidad de defensa previa para subsanar las

irregularidades detectadas previo al acto de sanción, **sin que sea exigible como lo pretende la justiciable que entre el plazo de la emisión de la resolución del resultado del acta de la visita domiciliaria y el inicio del procedimiento de sanciones, deba otorgársele además otra oportunidad para rectificar sus deficiencias, lo cual, llegaría al extremo de considerar que se debe conceder el derecho de audiencia sobre el ya concedido.**

12. **Interposición del recurso de revisión.** La parte quejosa interpuso recurso de revisión por escrito presentado el cinco de julio de dos mil trece⁴, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito; mediante acuerdo dictado el nueve de julio de dos mil trece, el Magistrado Presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵.

13. **Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo dictado el dos de agosto de dos mil trece, tuvo por recibido el expediente y lo registró bajo el número 2501/2013, admitió el recurso de revisión interpuesto, ordenó turnarlo a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para la elaboración del proyecto de resolución respectivo; y destacó que ***“en términos de lo dispuesto en el artículo Tercero transitorio de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, la tramitación del presente asunto se rige por lo***

⁴ Toca del Amparo Directo en Revisión 2501/2013, foja 2.

⁵ Cuaderno del Juicio de Amparo D.A. ***** , foja 108.

dispuesto en la abrogada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, al derivar de un juicio de amparo iniciado antes del día tres del citado mes y año, en que la nueva Ley de la materia entró en vigor.⁶

14. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto, por acuerdo de ocho de agosto de dos mil trece, dictado por el Presidente de la misma; asimismo, se ordenó que en su oportunidad se remitiera el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para la elaboración del proyecto de resolución⁷.

III. COMPETENCIA

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción II, de la Ley de Amparo aplicable al caso, en términos del Tercero transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario 5/2013, punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

⁶ Toca del Amparo Directo en Revisión 2501/2013, fojas 150 a 152.

⁷ Ídem, foja 154.

16. Lo anterior, en virtud de que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en el que se cuestionó la constitucionalidad del **artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales**, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido del fallo.
17. **Oportunidad del recurso.** La sentencia recurrida se le notificó por lista el veintiuno de junio de dos mil trece⁸ y surtió sus efectos al día hábil siguiente: veinticuatro del mismo mes y año.
18. En consecuencia, el término de diez días para la interposición del recurso previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del veinticinco de junio al ocho de julio de dos mil trece, descontándose los días veintinueve y treinta de junio, seis y siete de julio, por ser sábados y domingos respectivamente.
19. Por lo tanto, si el recurso que nos ocupa se interpuso el **cinco de julio** de dos mil trece⁹, es evidente que tal interposición se hizo oportunamente.

IV. PROCEDENCIA

20. En primer lugar, se debe analizar si el presente asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia a que hacen alusión el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el punto Primero del Acuerdo

⁸ Cuaderno del Juicio de Amparo D.A. *****, foja 85.

⁹ Toca del Amparo Directo en Revisión 2501/2013, foja 2.

General Plenario 5/1999, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de junio de dicho año, para verificar si es o no procedente el recurso de revisión que nos ocupa.

21. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se requiere que se reúnan los siguientes requisitos:
22. **a.** Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas generales o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio; y
23. **b.** Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
24. Sobre ese último punto, el Pleno de este Alto Tribunal estableció en el Acuerdo 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, que un asunto será importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente) se advierta que los argumentos o derivaciones son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un

criterio que tenga efectos sobresalientes en materia de constitucionalidad.

25. Por el contrario, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir y en los demás casos análogos a juicio de la referida Sala, lo que, conforme a la lógica del sistema, tendrá que justificarse debidamente.¹⁰

26. Precisado lo anterior, debe señalarse que el recurso de mérito sí cumple con los requisitos antes aludidos, en virtud de que se interpuso oportunamente; en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado del conocimiento declaró infundado el concepto de violación en el que se adujo la inconstitucionalidad planteada por la parte quejosa en relación con el **artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales**; consideraciones que son combatidas en los agravios, además de que la resolución de dicha cuestión se estima de importancia y trascendencia, toda vez que no existe jurisprudencia sobre el problema de constitucionalidad referido, por lo que se estima necesario abordar su estudio.

¹⁰ “AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS.” (Novena Época. Registro: 163235. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII. Enero de 2011. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 101/2010. Página: 71).

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

27. **Problemática jurídica a resolver.** Esta Primera Sala considera que la cuestión a resolver en este recurso consiste en determinar si la interpretación que realiza la recurrente del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales para sostener su inconstitucionalidad es correcta.

28. **Agravios.** La parte recurrente hace valer los agravios siguientes:

El Quinto Tribunal Colegiado fue omiso para estudiar la cuestión efectivamente planteada tal y como lo precisó la quejosa en los conceptos de violación, y por otra parte, cambió y alteró los hechos expuestos en la propia demanda.

En la demanda de amparo, la violación al derecho de audiencia no se hizo depender del resultado de la visita de inspección, ni de lo resuelto en el procedimiento de imposición de sanciones, tampoco de lo que se resolvió en el recurso de revisión, pues en estas etapas del procedimiento administrativo se cuestionaron vicios de legalidad y de seguridad jurídica, incluyendo lo expuesto en el juicio contencioso administrativo y en el diverso de amparo.

Sobre este último –juicio de amparo- sí se impugnó al igual que en el juicio contencioso, la constitucionalidad del artículo 121 –segundo párrafo- de la Ley de Aguas Nacionales, por estimar que se hizo caso omiso de lo que la misma previene en su segundo párrafo: “**...Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido,** resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido conforme al Artículo anterior...”.

El Tribunal Colegiado al resolver el juicio de amparo ***** , no resolvió la cuestión efectivamente planteada, tampoco fijó de manera clara y precisa el acto reclamado en relación a la inconstitucionalidad del citado artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, lo que constituye y hace incuestionable la ilegalidad de la resolución que ahora se impugna.

Esto es, la falta de oportunidad –derecho de audiencia– al gobernado –quejosa *****– para corregir y/o subsanar las infracciones que se indican en el acuerdo de conclusión del procedimiento de inspección -31 de mayo de 2011-.

Ciertamente la quejosa hoy recurrente intervino en dos procedimientos –momentos procesales-, el relativo a la visita de inspección y el relativo a la imposición de sanciones.

Sin embargo, faltó un procedimiento –momento procesal– cuyo tema es motivo y materia del presente recurso de revisión, que lo constituye precisamente la oportunidad y/o el otorgamiento de un plazo que debe conceder la autoridad –al visitado– para subsanar la o las infracciones que se hubiesen cometido.

El Tribunal Colegiado de manera parcial revisa la interpretación del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, tal análisis deviene ilegal en virtud de que para realizar la interpretación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tal artículo, se apoya en disposiciones relativas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que de suyo resultan inaplicables dado que sobre este particular no resultan supletorias en la materia que nos ocupa.

Si bien es cierto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pudiera ser supletoria en relación al procedimiento de impugnación de sanciones ante la Autoridad Administrativa – CONAGUA– en el asunto que nos ocupa, los artículos 71, 72, 73, 74 de la citada Ley, no son aplicables toda vez que no resuelven el tema planteado con relación a la inconstitucionalidad del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales.

Contrariamente a lo que se determina en la sentencia impugnada, el artículo 72 (imposición de sanciones) de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no resulta aplicable al

asunto que nos ocupa, en virtud de que tampoco regula ese **momento procesal de regularizar y/o subsanar la (s) infracción (es) que se hubiesen cometido –detectado- con motivo del procedimiento de la visita de inspección.**

Lo anterior resulta así, pues en materia de supletoriedad de leyes, cuando una disposición está prevista en una ley, pero regulada deficientemente, se debe acudir a otra que también prevea –la norma a suplir– y que por supuesto, esté regulada adecuadamente; empero, cuando ambas leyes de Aguas Nacionales y Federal de Procedimiento Administrativo contienen el mismo vicio –de regulación inadecuada– no resulta aplicable la supletoriedad, máxime que en el asunto que nos ocupa, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se ocupa ni regula el aspecto de subsanar la infracción que hubiere.

Conforme al principio de especialidad de leyes, la ley especial –de Aguas Nacionales–, prevalece sobre la general –Ley de Procedimiento Administrativo–, y como la ley general tampoco regula el aspecto de la impugnación de inconstitucionalidad del artículo 121 de la ley especial, es obvio que para desentrañar y resolver este aspecto, la ley general es inaplicable.

29. **Estudio del asunto.** Resulta **infundado** el agravio vertido por la parte recurrente en el que aduce que el Tribunal Colegiado fue omiso en estudiar la cuestión efectivamente planteada, ya que contrariamente a lo sostenido por la recurrente, el Tribunal Colegiado sí dio contestación en el sentido de que el derecho de audiencia sí se le brinda al desahogarse la etapa de visita de verificación, al tenor del artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
30. Por otra parte, resultan **inoperantes** los argumentos formulados por la parte recurrente mediante los cuales pretende demostrar la inconstitucionalidad del artículo 121 de la Ley de Aguas

Nacionales vigente en dos mil once, por transgredir el derecho de audiencia al no establecer el plazo a que se refiere el penúltimo párrafo del mismo artículo 121 que, **a su juicio**, se otorga al particular para subsanar la infracción que se hubiese detectado **con motivo del procedimiento de la visita de inspección y hasta antes de iniciar el procedimiento encaminado a imponer las sanciones previstas por la propia ley**. Ello se decide así, en razón de que la interpretación que hace la recurrente del precepto reclamado parte de una **premisa falsa**, como se demuestra a continuación.

31. En principio, es necesario señalar que el Tribunal Pleno ha sustentado que de lo dispuesto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes, está facultada para conocer del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que en esa instancia subsistan cuestiones propiamente constitucionales, las cuales no sólo comprenden los argumentos relativos a la confrontación de la norma ordinaria con la Constitución Federal, sino todos aquellos cuyo estudio pueda trascender directa o indirectamente a la materia de constitucionalidad introducida en los conceptos de violación o en las consideraciones del fallo recurrido.
32. En ese tenor, si en todo análisis de constitucionalidad de una ley se atiende a dos premisas lógicas, esto es, por un lado, al alcance de la norma constitucional cuya transgresión se aduce y, por otro,

a la interpretación de lo establecido en la disposición de observancia general controvertida, se concluye que entre las cuestiones propiamente constitucionales que son materia del recurso de revisión en amparo directo, se encuentra la de fijar el justo alcance de lo previsto en la norma impugnada; de ahí que **al conocer este Alto Tribunal del referido recurso debe partir de su propia interpretación legal, con independencia de que sea diversa a la realizada por el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció en primera instancia del amparo directo.**

33. Estimar lo contrario afectaría gravemente el principio de seguridad jurídica, puesto que al vincular y sujetar el análisis que corresponde realizar al órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes a lo considerado por un órgano jurisdiccional jerárquicamente inferior, podría provocarse que se emitieran determinaciones de inconstitucionalidad de normas que sí se apegan a lo previsto en la Norma Fundamental, así como sentencias contradictorias según lo sostenido por cada Tribunal Colegiado de Circuito y, en su caso, la integración de criterios jurisprudenciales en que se reiteren interpretaciones incorrectas¹¹.

¹¹ Dicho criterio se encuentra contenido en la tesis siguiente: **“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES QUE SON MATERIA DE ESA INSTANCIA SE ENCUENTRA LA RELATIVA A LA INTERPRETACIÓN DE LO DISPUESTO EN LA LEY CONTROVERTIDA, CON INDEPENDENCIA DE QUE YA LA HAYA REALIZADO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LA SENTENCIA RECURRIDA O AL RESOLVER PREVIAMENTE UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.”** (Novena Época. Registro: 187691 .Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta .Tomo XV, Febrero de 2002. Materia(s): Común. Tesis: P. III/2002. Página: 10. **Amparo directo en revisión 949/2001. *******. 23 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina).

34. En ese sentido, esta Sala procede a realizar la interpretación del artículo tildado de inconstitucional.
35. La **Ley de Aguas Nacionales** es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales, es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable (**artículo 1° de la Ley de Aguas Nacionales**).¹²
36. El ámbito de aplicación del ordenamiento legal en comento, incluye a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como a los bienes nacionales, y las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad (**artículo 2 Ley de Aguas Nacionales**).¹³

¹² “**Artículo 1o.-** La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.”

¹³ “**Artículo 2o.-** Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala.

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiere regir.”

37. Por su parte, de conformidad con el **artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**¹⁴, ésta es de orden e interés público, y se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada; a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado presta de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares celebren con éste.
38. Asimismo, el numeral citado indica que se excluye del ámbito de aplicación de dicha ley, a las materias de carácter fiscal (tratándose de contribuciones y accesorios que deriven de ellas); responsabilidades de los servidores públicos; justicia agraria y laboral; ministerio público en ejercicio de sus funciones, y materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiero, por lo que la materia de aguas nacionales no está excluida de su regulación.

¹⁴ “**Artículo 10.-** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”

39. De los preceptos reseñados, se concluye que, contrariamente a lo afirmado en los agravios, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones que lleve a cabo la Comisión Nacional del Agua, al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales¹⁵, esta última que forma parte de la administración pública federal centralizada¹⁶, y al no estar

¹⁵ **Ley de Aguas Nacionales** (vigente en 2011)

“**Artículo 30.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XII. "Comisión Nacional del Agua": Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere;

(...)"

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (vigente en 2011)

“**Artículo. 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigente en 2011)

“**Artículo 10.-** La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

“**Artículo 20.-** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

(...)"

excluida la materia de aguas nacionales de su regulación, por lo que resulta supletoria a la Ley de Aguas Nacionales¹⁷.

40. En ese tenor, es menester señalar lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto a las visitas de verificación y el procedimiento administrativo que puede culminar, en su caso, con la imposición de sanciones, conjuntamente con la

“**Artículo 26.-** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: [...] **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** [...]”.

¹⁷ La supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la Ley de Aguas Nacionales ha sido reconocida por esta Primera Sala, como se advierte, entre otras, de la tesis siguiente: **“VISITA DE INSPECCIÓN. EL ARTÍCULO 183 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES QUE LA PREVÉ, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.** La citada garantía, contenida en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como fin que el particular tenga certeza de que el acto administrativo lo emitió una autoridad competente, fundada y motivadamente, cumpliendo con todos los requisitos previstos en la legislación aplicable. Por su parte, los artículos 182 y 183 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, establecen que la Comisión Nacional del Agua realizará los actos de inspección y vigilancia para verificar, en el ámbito de su competencia, el debido cumplimiento a diversas leyes, entre otras, la Ley de Aguas Nacionales, y que la inspección inicia con la exhibición de la orden de visita, cuya copia se entrega al gobernado y al finalizar la diligencia se levanta un acta en presencia de dos testigos de la que también se entrega una copia a aquél. Ahora bien, del estudio adminiculado del artículo 183 del citado reglamento, con el **artículo 3, fracción XIV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en materia de procedimiento administrativo,** se advierte que sólo puede existir un documento original que contenga el acto administrativo, el cual es parte integrante del expediente que se abre con motivo de la inspección, y puede consultarse por el visitado, quien puede cotejar las copias que entregue la autoridad con el original que se le exhiba en la diligencia, pues no existe impedimento legal para ello; también puede hacer constar en el acta respectiva las discrepancias que advierta entre el original y la copia; y, en caso de duda, confrontar la copia con el original del acto administrativo que obra en el expediente, o bien, solicitar su compulsión en el proceso o procedimiento contencioso que decida iniciar. En ese sentido, el artículo 183 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales no viola la garantía de legalidad, ya que no causa perjuicio al gobernado que, previa exhibición del original del acto administrativo, se le entregue una copia para facilitar su conocimiento y defensa, bajo la consigna de que si demuestra que la copia que entrega el inspector no coincide con el original que obra en el expediente administrativo, el procedimiento de visita será ilegal.” (Décima Época. Registro: 2000180. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IV. Enero de 2012. Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XIV/2011 (10a.). Página: 2927).

regulación que en ese particular se establece en la Ley de Aguas Nacionales.

41. El procedimiento que se establece en la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo** es el siguiente:

- a) Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo **visitas de verificación** (artículo 62).¹⁸
- b) De toda visita de verificación se levantará **acta circunstanciada** (artículo 66).¹⁹
- c) En las actas se hará constar: a) nombre, denominación o razón social del visitado; b) hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; c) calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; d) número y fecha del oficio de comisión que la motivó; e) nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; f) nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; **g) datos relativos a la actuación**; h) declaración del visitado, si quisiera hacerla; y i) nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se

¹⁸ “**Artículo 62.-** Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.”

¹⁹ “**Artículo 66.-** De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.”

negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa **(artículo 67)**.²⁰

d) Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado **(artículo 68)**.²¹

e) En caso de que exista alguna infracción a la Ley de Aguas Nacionales, se podrán aplicar **sanciones administrativas**, las cuales deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en: a) amonestación con apercibimiento, b) multa, c) multa adicional por cada día que persista la infracción, d) arresto hasta por 36 horas,

²⁰ “**Artículo 67.-** En las actas se hará constar:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;

II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.”

²¹ “**Artículo 68.-** Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.”

e) clausura temporal o permanente, parcial o total, y f) las demás que señalen las leyes o reglamentos (**artículo 70**).²²

f) Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del **inicio del procedimiento**, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente (**artículo 72**).²³

g) Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los **diez días siguientes**, a dictar por escrito la **resolución** que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado (**artículo 74**).²⁴

42. Ahora bien, por su parte el **artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales**, vigente en dos mil once, señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 121.- Para sancionar las faltas a que se refiere este Capítulo, las infracciones se calificarán conforme a:

I. La gravedad de la falta;

²² “**Artículo 70.-** Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

I. Amonestación con apercibimiento;

II. Multa;

III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;

IV. Arresto hasta por 36 horas;

V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y

VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.”

²³ “**Artículo 72.-** Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que este dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente.”

²⁴ “**Artículo 74.-** Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.”

- II. Las condiciones económicas del infractor;**
- III. La premeditación, y**
- IV. La reincidencia.**

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido conforme al artículo anterior.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por tres veces el monto originalmente impuesto, sin que exceda del triple del máximo permitido, haciéndose también acreedor a la suspensión y en su caso, revocación del título o permiso con carácter provisional.”

43. El artículo transcrito se encuentra inmerso en el Capítulo I del Título Décimo relativo a las Infracciones, Sanciones y Recursos, de la Ley de Aguas Nacionales. En ese capítulo, se encuentra previsto:

- a) Las conductas que "la Autoridad del Agua" sancionará conforme a esa ley, entre las que se encuentra la contenida en la fracción VIII del artículo 119, consistente en "**explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin el título respectivo**, cuando así se requiere en los **términos de la presente Ley**, así como modificar o desviar los cauces, vasos o corrientes, cuando sean propiedad nacional, sin

*permiso respectivo o cuando se dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional; [...]*²⁵.

b) Las faltas referidas en el párrafo anterior, serán **sancionadas** administrativamente por "la Autoridad del Agua" con multas, independientemente de las sanciones estipuladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Bienes Nacionales y Ley Federal de Metrología y Normalización y sus reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas, el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables en la materia (**artículo 120**).²⁶

c) Para sancionar, entre otras, **la infracción** a que se refiere la fracción VIII del artículo 119, la falta se calificará conforme a su gravedad, las condiciones económicas del

²⁵ La conducta subrayada fue la atribuida a la parte recurrente, como quedó asentado en el antecedente sintetizado en el párrafo 6 de esta ejecutoria.

²⁶ **“Artículo 120.-** Las faltas a que se refiere el Artículo anterior serán sancionadas administrativamente por "la Autoridad del Agua" con multas que serán equivalentes a los siguientes días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción, independientemente de las sanciones estipuladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Bienes Nacionales y Ley Federal de Metrología y Normalización y sus reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas, el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables en la materia:

I. 1,000 a 1,500, en el caso de violación a las fracciones XVI y XXIV;

II. 1,501 a 5,000, en el caso de violaciones a las fracciones VI, X, XVIII y XXI, y

III. 5,001 a 20,000, en el caso de violación a las fracciones I, II, III, IV, V, VII, **VIII**, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XIX, XX, XXII y XXIII.

En los casos previstos en la fracción IX del Artículo anterior, los infractores perderán en favor de la Nación las obras de alumbramiento y aprovechamiento de aguas y se retendrá o conservará en depósito o custodia la maquinaria y equipo de perforación, hasta que se reparen los daños ocasionados en los términos de Ley, sin menoscabo de otras sanciones administrativas y penales aplicables.

Las multas que imponga "la Autoridad del Agua" se deberán cubrir dentro de los plazos que dispone la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cuando las multas no se paguen en la fecha establecida, el monto de las mismas se actualizará mensualmente desde el momento en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.”

infractor, la premeditación, y la reincidencia (**artículo 121**).²⁷

d) Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar **la infracción que se hubiere cometido**, resultare que dicha infracción aún subsiste, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer **el mandato**, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido conforme al artículo 120 de la Ley de Aguas Nacionales (**penúltimo párrafo del artículo 121**).²⁸

e) En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por tres veces el monto originalmente impuesto, sin que exceda del triple del máximo permitido, haciéndose también acreedor a la suspensión y, en su caso, revocación del título o permiso con carácter provisional (**último párrafo del artículo 121**).²⁹

f) Los casos en que procederá, además de multa, la **clausura temporal o definitiva, parcial o total** de los pozos y de las obras o tomas para la extracción o

²⁷ “**Artículo 121.-** Para sancionar las faltas a que se refiere este Capítulo, las infracciones se calificarán conforme a:

- I. La gravedad de la falta;
- II. Las condiciones económicas del infractor;
- III. La premeditación, y
- IV. La reincidencia.

(...)”

²⁸ “**Artículo 121.** (...)”

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido conforme al Artículo anterior.

(...)”

²⁹ “**Artículo 121.** (...)”

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por tres veces el monto originalmente impuesto, sin que exceda del triple del máximo permitido, haciéndose también acreedor a la suspensión y en su caso, revocación del título o permiso con carácter provisional.”

aprovechamiento de aguas nacionales. Entre esos casos, se encuentra el previsto en la fracción VIII del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales -conducta atribuida a la parte recurrente- (**artículo 122**).³⁰

g) El destino a favor de "la Comisión" de las sanciones que procedan por las faltas previstas en esa Ley (**artículo 123**).³¹

h) La facultad de "la Autoridad del Agua" para iniciar los procedimientos ante la instancia competente para

³⁰ **“Artículo 122.-** En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V, VII, **VIII**, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XIX, XX, XXII y XXIII del **artículo 119** de esta Ley, así como en los casos de reincidencia en cualquiera de las fracciones del Artículo citado, "la Autoridad del Agua" **impondrá adicionalmente la clausura temporal o definitiva**, parcial o total de los pozos y de las obras o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales. Igualmente, "la Autoridad del Agua" impondrá la clausura en el caso de:

I. Incumplimiento de la orden de suspensión de actividades o suspensión del permiso de descarga de aguas residuales a que se refiere el Artículo 92 de la presente Ley, caso en el cual procederá la clausura definitiva o temporal de la empresa o establecimiento causantes directos de la descarga, y

II. Explotación, uso o aprovechamiento ilegal de aguas nacionales a través de infraestructura hidráulica sin contar con el permiso con carácter provisional, concesión o asignación que se requiera conforme a lo previsto en la presente Ley, o en el caso de pozos clandestinos o ilegales.

En el caso de clausura, se actuará en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Reglamento aplicable al procedimiento administrativo en materia de agua.

Para ejecutar una clausura, "la Autoridad del Agua" podrá solicitar el apoyo y el auxilio de las autoridades federales, estatales o municipales, así como de los cuerpos de seguridad pública, para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones y competencia.

En el caso de ocupación de vasos, cauces, zonas federales y demás bienes nacionales inherentes a que se refiere la presente Ley, mediante la construcción de cualquier tipo de obra o infraestructura, sin contar con el título o permiso con carácter provisional correspondiente, "la Autoridad del Agua" queda facultada para remover o demoler las mismas con cargo al infractor, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.”

³¹ **“Artículo 123.-** Las sanciones que procedan por las faltas previstas en esta Ley tendrán destino específico en favor de "la Comisión" y se impondrán sin perjuicio de las multas por infracciones fiscales y de la aplicación de las sanciones por la responsabilidad penal que resulte.

Ante el incumplimiento de las disposiciones y en los términos de la presente Ley, "la Autoridad del Agua" notificará los adeudos que tengan las personas físicas o morales por la realización de obras o la destrucción de éstas, así como monitoreos, análisis, estudios o acciones que "la Autoridad del Agua" efectúe por su cuenta.

Los ingresos a que se refiere el presente Artículo tendrán el carácter de crédito fiscal para su cobro.”

sancionar a las autoridades y servidores públicos que hayan emitido permisos o Títulos, en contravención a esa Ley, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y al Código Penal Federal **(artículo 123 Bis)**.³²

i) La facultad de "la Comisión" para formular, en los casos en que se presume la existencia de algún delito, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público **(artículo 123 Bis 1)**.³³

44. De todo lo anterior, es dable concluir que a efecto de que la Comisión Nacional del Agua cumpla con su función de controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales efectuadas por los particulares, debe ceñirse a las etapas que de manera genérica se describen a continuación, sin ser objetivo de la siguiente narración, el definir con exactitud cada uno de los actos que se deben cumplir en cada una de ellas, sino solamente el de ubicar en cuál de ellas se proyecta la normatividad contenida en el penúltimo párrafo del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, este último tildado de inconstitucional por la parte quejosa:

1. **Visita de verificación.** Emitida la orden de visita, en el desarrollo de la misma se levantará acta

³² “**Artículo 123 BIS.**- "La Autoridad del Agua" iniciará los procedimientos ante la instancia competente para sancionar a las autoridades y servidores públicos que hayan emitido permisos o Títulos, en contravención a esta Ley, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y al Código Penal Federal.”

³³ “**Artículo 123 BIS 1.**- En los casos en que se presume la existencia de algún delito, "la Comisión" formulará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.”

circunstanciada en la que se harán **constar**, entre otros, los datos relativos a la actuación, es decir, los hechos o actos que en cumplimiento a dicha orden de visita advirtió el visitador, sin que se califiquen en el acta de conclusión de la visita las conductas circunstanciadas, ni, por consiguiente, se impongan las sanciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales.

2. **Procedimiento administrativo.** Notificado el inicio del procedimiento, el particular dentro de los quince días siguientes expondrá lo que a su derecho convenga y, en su caso aportará las pruebas con que cuente, las cuales se admitirán y desahogaran.

3. **Dictado de la resolución.** Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado. En la resolución que se dicte, se **calificarán** los actos o hechos **circunstanciados en el acta de visita**, a efecto de determinar si existió alguna infracción a la Ley de Aguas Nacionales. En caso afirmativo, se podrán aplicar, entre otras, **las sanciones administrativas** previstas en dicha ley, atendiendo a la gravedad de la falta, las condiciones económicas del infractor, la premeditación, y la reincidencia, como lo disponen las fracciones I a IV del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales.

Asimismo, en esa resolución, además de imponerse las sanciones que procedan, se deberá conceder un plazo a la parte infractora para que la conducta calificada como violatoria a la Ley de Aguas Nacionales sea subsanada a fin de que no se siga cometiendo, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 121 de la multicitada Ley de Aguas Nacionales.

Ello, en virtud de que la autoridad no debe limitarse a sancionar la conducta infractora, sino que debe velar por la preservación de la cantidad y calidad del agua para lograr su desarrollo sustentable, por lo que en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 1 de la ley de la materia, debe otorgar un plazo en la resolución para que tal conducta sea subsanada, a fin de que no se siga cometiendo, pues de lo contrario, de nada serviría que se sancionara al infractor, si el hecho generador de dicha sanción no pudiera detenerse y continuara en el tiempo, en perjuicio del interés social.

4. Medios con los que cuenta la autoridad para hacer cumplir la resolución que impuso sanciones por infracciones a la Ley de Aguas Nacionales. Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, **las cuales fueron calificadas y sancionadas en la resolución referida en el inciso anterior**, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse por la autoridad, conforme lo dispone el penúltimo párrafo del

artículo 121 del ordenamiento en comento, **multas** por cada día que transcurra sin obedecer el **mandato contenido en la resolución**, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido conforme al artículo 120 de la Ley de Aguas Nacionales.

En el caso de que el infractor reincida en la infracción **calificada y sancionada en la resolución**, el monto de la multa podrá ser hasta por tres veces el monto originalmente impuesto, sin que exceda del triple del máximo permitido, haciéndose también acreedor a la suspensión y, en su caso, revocación del título o permiso con carácter provisional, conforme lo dispone el último párrafo del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales.

45. En esa tesitura, se concluye, como se adelantó, que la premisa de la que parte la quejosa para aducir la inconstitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, es incorrecta, en virtud de que el plazo a que se refiere esa porción normativa no se otorga, en palabras de la recurrente, al particular *“para subsanar la **infracción** que se hubiese **detectado** con motivo del **procedimiento de la visita de inspección** y hasta antes de **iniciar el procedimiento** encaminado a imponer las sanciones previstas por la propia ley.”*

46. En efecto, debe destacarse que, **contrariamente a lo afirmado en los agravios**³⁴, en el acta de conclusión de la visita de inspección no se determina la existencia de infracciones a la ley, en tanto que, como quedó asentado, en esa acta no se califican los hechos o actos que en cumplimiento a la orden de visita circunstanció el visitador, por lo que no es factible interpretar que el plazo a que hace referencia el penúltimo párrafo del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales se otorga *“para subsanar la infracción que se hubiese detectado con motivo del procedimiento de la visita de inspección...”*.

47. Por tanto, la premisa de la que parte la recurrente para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales por transgredir, a su juicio, el derecho de audiencia, consistente en que el plazo a que se refiere el penúltimo párrafo del mencionado artículo se debe otorgar al particular para subsanar la infracción que se hubiere determinado con motivo de la visita de verificación y hasta antes de iniciar el procedimiento encaminado a imponer las sanciones previstas por la propia ley, es incorrecta, pues el penúltimo párrafo del artículo 121 multicitado otorga ese plazo **al dictarse la resolución mediante**

³⁴ En los agravios se aduce expresamente lo siguiente: *“Esto es, la falta de oportunidad -derecho de audiencia- al gobernado -quejosa *****- para corregir y/o subsanar las infracciones que se indican en el acuerdo de conclusión del procedimiento de inspección -31 de mayo de 2011-. --- Ciertamente la quejosa hoy recurrente intervino en dos procedimientos -momentos procesales-, el relativo a la visita de inspección y el relativo a la imposición de sanciones. --- Sin embargo, faltó un procedimiento -momento procesal- cuyo tema es motivo y materia del presente recurso de revisión, que lo constituye precisamente la oportunidad y/o el otorgamiento de un plazo que debe conceder la autoridad -al visitado- para subsanar la o las infracciones que se hubiesen cometido.”*

la cual se impone la sanción correspondiente al infractor de la Ley de Aguas Nacionales, pues en esa resolución se califican los actos o hechos circunstanciados en el acta de visita, a efecto de determinar si existió alguna infracción a la Ley de Aguas Nacionales, lo que, en su caso, dará lugar a que se impongan las multas y sanciones previstas en la ley.

48. En ese sentido, esta Sala considera que el artículo 121 reclamado, guarda congruencia con los demás preceptos aplicables de la misma Ley de Aguas Nacionales, así como los de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo analizados en esta ejecutoria, al establecer que en la resolución derivada del procedimiento de imposición de sanciones, la autoridad correspondiente deberá otorgar un plazo (dependiendo de la infracción cometida) para que en caso de que continúe realizándose la conducta infractora, el sujeto transgresor la subsane a fin de que no se siga cometiendo, y en caso de que no se cumpla con el plazo mencionado, entonces se hará acreedor a las multas a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 121 y, en caso de reincidencia, a la multas y sanciones previstas en el último párrafo de ese numeral.
49. En razón de todo lo anterior, esta Sala concluye que resultan **inoperantes** los agravios formulados por la parte recurrente por los que combate las consideraciones vertidas por el Tribunal Colegiado del conocimiento para sostener la constitucionalidad

del artículo 121 de la Ley de Aguas Nacionales, porque, como se ha demostrado, los mismos parten de una premisa falsa.³⁵

VI. DECISIÓN.

50. En las relatadas consideraciones, ante lo infundado e inoperantes de los agravios expresados por la recurrente, lo que procede es confirmar, en la materia de la revisión, la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa.
51. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

R E S U E L V E:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a *******, en contra de la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de la sentencia que emitió el veintinueve de octubre de dos mil doce.

³⁵ Tiene aplicación la tesis jurisprudencial **2a./J. 108/2012 (10a.)**, de la Segunda Sala, **que éste Órgano Colegiado comparte**, de rubro y texto siguientes: “**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.** Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.” (**Décima Época. Registro: 2001825. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII. Octubre de 2012. Tomo 3. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.). Página: 1326.**)

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, se encuentra impedido.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y la Ministra Ponente, con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

PONENTE.

MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

**SECRETARIO DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA.**

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

En términos de lo previsto en el artículo 3º, fracción II y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.