

Silao de la Victoria, Guanajuato, 24 veinticuatro de febrero de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.19/1ª.Sala/2021**, promovido por ***** parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 9 nueve de diciembre de 2020 dos mil veinte, quien se señala en el proemio, interpuso ante la Oficialía de Partes Común de los Juzgados Administrativos Municipales de León, Guanajuato, recurso de revisión en contra del acuerdo de 23 veintitrés de noviembre de 2020 dos mil veinte, emitida por el titular del Juzgado Primero Administrativo Municipal.

SEGUNDO. Trámite del Recurso de Revisión. El Juez Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mediante oficio J.P.A.M./291/2020 emitido el 14 catorce de diciembre de 2020 dos mil veinte, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 6 seis de enero de 2021 dos mil veintiuno, fue admitido el recurso de revisión número **R.R.19/1ª.Sala/2021**.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 1, 2 y 4, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Fijación y Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente *****, tramitado por el Juez Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, mismos que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio o a petición de parte por ser cuestiones de orden público. No encontrando alguna causal que impida el estudio de fondo del presente asunto se procede al análisis de los agravios esgrimidos por el recurrente.

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. *****, promovió el proceso administrativo de origen en contra de los siguientes actos: «...su ilegal determinación de calificar e imponer multa improcedente, vinculada a mi persona y domicilio; de forma sumaria y por supuesta infracción a su Reglamento, sin cumplir con elementos, requisitos y formalidades de ley, sin exhibir orden de visita alguna, precalificando la sanción y sin acreditar su legal competencia para ello...».

II. Mediante acuerdo de 10 diez de noviembre de 2020 dos mil veinte, el Juez Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, dictó auto en el que radicó el escrito presentado por *****, bajo el expediente número 1456/2020-1ro, señalando: «...Previamente a acordar lo conducente (...), se requiere a la ciudadana *****, para que en el término de cinco días hábiles: exhiba o aclare el acto que pretende demandar al Gerente de Tratamiento y Reúso en tanto que el auto que exhibe los suscribe autoridad diversa así como precise que acto atribuye a los inspectores del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, atento que exhibe como acto controvertido el documento con número de folio ***** del cual se advierte que se encuentra suscrito por diversa autoridad a los inspectores que pretende demandar¹...»

III. Luego, por escrito recibido el 18 dieciocho de noviembre de 2020 dos mil veinte, en la oficialía de partes de los Juzgados Administrativos Municipales de León, Guanajuato, y signado por la actora en el juicio de origen, dio cumplimiento al requerimiento formulado por el Juez de origen.

¹ Foja 8 del expediente de origen.

IV. Por auto de 23 veintitrés de noviembre de 2020 dos mil veinte, el juez de origen dictó acuerdo en el que determinó tener por no dando cumplimiento al requerimiento formulado, en virtud de que no exhibió el acto que le atribuyó al Gerente de Tratamiento y Reúso y a los inspectores del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, atento que no obstante que en el escrito a través del cual da cumplimiento, refiere que el acto que impugna es el folio de infracción que anexó a la demanda, sin embargo, de la lectura al folio 1024, se advierte que está suscrito por una autoridad diversa a las que pretende demandar.

III. Inconforme con la anterior determinación la parte actora en el proceso de origen interpuso el presente recurso de revisión.

SEXTO. Estudio Jurídico. Quien resuelve considera **fundados** los argumentos de agravios planteados por la recurrente y por ende, suficientes para **revocar** la resolución que se combate, como se demostrará enseguida.

En esencia señala quien recurre que le causa perjuicio la determinación emitida por el Juez Primero Administrativo Municipal, al tener por no presentada la demanda en el proceso de origen, por supuestamente no exhibir el acto que se le atribuye a las autoridades demandadas y considerar erróneamente que las documentales aportadas están suscritas por autoridades diversas, por lo que vulnera los derechos de acceso a una correcta justicia.

Asimismo, refiere que de las documentales consistentes en el formato denominado «VERIFICACIÓN DE LIMPIEZA DE SISTEMAS DE PRE-TRATAMIENTO Y TRATAMIENTO», así como el folio *****, de 27 veintisiete de octubre de 2020 dos mil veinte, identificado como «GERENCIA DE TRATAMIENTO Y REÚSO», se aprecian los nombres y firmas de las autoridades demandadas, por lo que resulta falso que no exista coincidencia entre las demandadas y quienes aparecen en los documentos exhibidos.

Además, manifiesta que se actualizan violaciones procesales al no valorar de forma adecuada los medios de convicción aportados, transgrediendo con ello el equilibrio procesal y la imparcialidad que deben regir la función jurisdiccional.

En ese tenor, de conformidad con el artículo 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, las resoluciones de los Juzgados que pongan fin al proceso administrativo, podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión, ya sea por violaciones en la propia resolución o dentro del proceso que trasciendan al sentido de la misma. Resulta de exacta aplicación a tal aserto, lo establecido en la tesis siguiente:

«RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 312 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. PROCEDE CONTRA CUALQUIER AUTO O PROVEÍDO INICIAL MEDIANTE EL CUAL LOS JUECES ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES DESECHEN, TENGAN POR NO PRESENTADA O, EN GENERAL, SE REHÚSEN A DAR TRÁMITE A LA DEMANDA. El precepto citado prevé la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones de los Jueces administrativos municipales "que pongan fin al proceso administrativo". Así, de su interpretación amplia, no restrictiva, se colige que dicha expresión abarca no sólo a las sentencias, sino a cualquier auto que dicten, mediante el cual den por concluido el proceso, con independencia de la etapa en que se emita, esto es, en el primer proveído o en algún acuerdo posterior, ya que el título cuarto del código mencionado, que define los recursos que pueden interponer las partes durante el proceso administrativo (reclamación y revisión), no establece expresamente la procedencia de alguno de esos medios de impugnación contra autos dictados por los juzgadores mencionados, que desechen o tengan por no presentada la demanda, como sí lo hace tratándose de los juicios cuyo conocimiento compete, en primera instancia, a las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, según se obtiene del artículo 308, fracción I, inciso a), del propio ordenamiento. En estas condiciones, esa oscuridad legislativa no debe operar contra los gobernados y entorpecer su acceso a una instancia revisora en las hipótesis apuntadas, pues ello equivaldría a restringir injustificadamente su derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, esa falta de claridad debe salvarse de la manera más benéfica a los justiciables, en el sentido de que procede el recurso de revisión contra cualquier auto o proveído inicial mediante el cual los Jueces administrativos municipales desechen, tengan por no presentada o, en general, se rehúsen a dar trámite a la demanda, pues al margen de cualquiera de esas locuciones empleadas, lo relevante es que en esos supuestos no se da trámite a la pretensión del accionante, con lo cual se tiene por concluido el proceso, sin decidir la controversia planteada.»²

De esta forma, analizado el escrito inicial de demanda, se advierte que quien ahora recurre demandó la nulidad el folio de infracción ***** y la visita de inspección, ambas con fecha de 27 veintisiete de octubre de 2020 dos mil veinte, documentales que acompañó con su escrito de demanda. Dichas actuaciones

² Tesis: XVI.1o.A.151 A (10a.) Época: Décima Época, Registro: 2016636, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Página: 2282

las atribuye, respectivamente, al Gerente de Tratamiento y Reúso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León Guanajuato -*****- y a los inspectores adscritos al organismo operador en cita ***** y *****.

En esa tesitura, el artículo 1, fracción II, en relación con el artículo 249, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señalan que las disposiciones de dicha normativa, son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la justicia administrativa en el Estado de Guanajuato, impartida a través del Tribunal y de los Juzgados Administrativos Municipales, mediante el proceso administrativo.

Luego, el artículo 266 de la misma codificación establece los documentos que deberán anexarse a la demanda, y concretamente la fracción II, estatuye, en lo que interesa, la necesidad de adjuntar los documentos en que conste el acto o resolución impugnada, cuando los tenga a su disposición.

De tal suerte, que en la causa de origen, el actor exhibió el folio de infracción *****, y la visita de inspección, ambas con fecha de 27 veintisiete de octubre de 2020 dos mil veinte, que no obstante la primera de las señaladas la atribuye a *****, en su carácter de Gerente de Tratamiento y Reúso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, de la misma se desprende que dicha autoridad funge como Jefe de Departamento de Fiscalización Ecológica del referido organismo operador; encontrándose colmado el requisito de procedencia apuntado en el párrafo que antecede, por lo que se determina que es indebida y apartada del orden legal la determinación de que por no exhibir el acto que le atribuyó al Gerente de Tratamiento y Reúso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, y a los inspectores adscritos al organismo operador en cita, se tiene por no presentada la demanda.

Lo colegido obedece a que si en el escrito de demanda el actor señaló como autoridades demandadas a *****, Gerente de Tratamiento y Reúso, y a los inspectores del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, identificados como *****, **se considera que lo correcto era su emplazamiento al proceso**. Precisándose que respecto a *****, tuvo que habérsele emplazado con la denominación correcta y que obra en el acto impugnado, esto es, con el cargo de Jefe de Departamento de Fiscalización.

O bien, si consideraba que dicha autoridad administrativa no colmaba la calidad de «demandada» porque no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar los actos impugnados, en estricto apego al principio de legalidad que rige la actuación de todas las autoridades, así debió establecerlo.

Se advierte lo anterior de la lectura del numeral 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, donde se desprende que **sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, con el carácter de demandado, las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada.**

Cabe aclarar que en el auto de 10 diez de noviembre de 2020 dos mil veinte, como ya se precisó, se requirió al actor para que exhibiera o bien aclarara los actos que atribuye a quienes señala como autoridades demandadas, el cual fue atendido mediante la promoción presentada en la Oficialía Común de Partes de los Juzgados Administrativos Municipales de León, Guanajuato, el 18 dieciocho de noviembre de 2020 dos mil veinte.

Entonces si se estimó que el actor no cumplió adecuadamente con el requerimiento formulado, ello no tiene el alcance de que se tenga por no presentada la demanda, toda vez que exhibió los actos impugnados, máxime que en los mismos obran los nombres y cargos de las autoridades que los suscribieron, y de una interpretación más favorable al particular, se debió emplazar a las autoridades de forma correcta o bien, establecer en su caso, si no colmaban la calidad de «demandada», de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 251, fracción II, inciso a), del ordenamiento legal invocado.

Inclusive de forma oficiosa se pudo acordar sobre el emplazamiento al Jefe de Departamento de Fiscalización Ecológica del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, sin que sea óbice que el actor no lo hubiese señalado de forma correcta en su escrito de demanda, considerando que así lo establece el artículo 279, párrafos primero y último, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, porción normativa que para mayor comprensión se transcribe:

«**Artículo 279.** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. [...]

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el proceso no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste.»

Lo resaltado es propio.

Entonces, trasladado lo anterior al caso concreto, es inconcuso que en la especie se inobservó el referido numeral 267, vinculado al 251, fracción II, inciso a), en relación con el artículo 279 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en razón de que el Juez Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, al acordar sobre la admisión de la demanda, se encontraba legalmente compelido para correr traslado de la demanda a cualquier autoridad que deba ser parte en el proceso.

La violación procesal de que se trata, resulta de gran relevancia, porque la negligencia en el emplazamiento a la autoridad municipal en cita, evidentemente trascendió a la consecución del proceso, dado que en el acuerdo recurrido, se determinó tener por no presentada la demanda, en contravención al derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva.

Así lo sostiene la jurisprudencia del tenor siguiente:

«GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es

el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos³.»

Lo subrayado es propio.

Bajo tal contexto, este resolutor determina que es fundado el argumento de quien recurre, considerando que todos los órganos encargados de impartir justicia deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme al principio pro persona (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, entre otras cuestiones, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, sobre el derecho humano de acceso a la justicia.

En ese sentido, es compatible con el régimen constitucional y convencional en materia del derecho fundamental de acceso a la justicia, el establecimiento de requisitos de procedencia de la acción, consistentes en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución, verificando la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

Es de clarificarse, que la admisión de la demanda no implica decidir sobre la existencia del acto de autoridad y del interés jurídico del promovente, pues lo que se pretende es brindar la oportunidad de defensa, máxime que la improcedencia del proceso o actualización del sobreseimiento, son cuestiones que pueden analizarse y sobre las que el juzgador puede pronunciarse en forma posterior y en plenitud de jurisdicción, de ahí que se determine atinado los motivos de disenso expuesto por el recurrente.

Es ilustrativo de esta disertación el criterio orientador contenido en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

³ Tesis: 1a./J. 42/2007, Novena Época Registro: 172759 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, abril de 2007 Materia(s): Constitucional Página: 124

«INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DIFERENCIA ENTRE DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA Y SOBRESEER EN EL JUICIO DE NULIDAD.

Cuando el actor demanda la nulidad de un acto administrativo o fiscal y asegura que lo desconoce y, por ende, no puede exhibir con la demanda la prueba de lo impugnado, se actualiza el supuesto del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el tribunal debe admitir a trámite la demanda y emplazar a la autoridad demandada para que la conteste; si ésta niega la existencia de tal acto o resolución y el actor no logra desvirtuar esa negativa, el juicio carecerá de materia y procederá el sobreseimiento con base en los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II, del citado código tributario. Cabe destacar que no debe confundirse este caso con el diverso de desechar de plano la demanda por inexistencia del acto impugnado, ya que en éste debe brindarse la oportunidad de defensa al actor para que, en ejercicio de su garantía de audiencia, aporte pruebas tendentes a demostrar la existencia del acto impugnado.»⁴

Bajo la óptica expuesta, se advierte que al emitirse el acuerdo de 23 veintitrés de noviembre de 2020 dos mil veinte, se afecta materialmente el derecho sustantivo de acceso a la justicia, pues contraviene la obligación de los órganos jurisdiccionales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

Esto es, el orden constitucional en materia de tutela judicial exige en todo juzgador la flexibilidad en la etapa previa al juicio, conforme a la cual toda traba debida a un aspecto de índole formal o a cualquier otra circunstancia que no esté justificada y que ocasione una consecuencia desproporcionada, deberá ser removida a efecto de que se dé curso al planteamiento y las partes encuentren una solución jurídica a sus problemas, y no supeditar la admisión de demandas al cumplimiento o desahogo de requerimientos intrascendentes, que vulneran la prontitud de la justicia.

En ese orden de ideas, lo procedente es **revocar el acuerdo** emitido por el Juez Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, el 23 veintitrés de noviembre de 2020 dos mil veinte, dentro del expediente *****, **para el efecto de que el Juez primigenio emita un nuevo acuerdo en el que tenga por cumplido el requerimiento formulado al actor y, en consecuencia, admita a trámite la demanda promovida, emplazando a las autoridades demandadas**

⁴ Tesis: VI.3o.A. J/24, Novena Época, Núm. de Registro: 185384, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, Diciembre de 2002 Materia(s): Administrativa, Página:628

señaladas y que se desprendan de los actos impugnados. Informado dicho Juzgado de ello a esta Magistratura.

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1, fracción II, 2, 249, 251, fracción II, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se revoca el acuerdo de 23 veintitrés de noviembre de 2020 dos mil veinte de 2020 dos mil veinte, emitido por el Juez Primero Administrativo Municipal de León, Guanajuato, **para el efecto** de que el Juez natural emita otro, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese a las partes, en su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Kenia Carolina Patlan González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.