

Silao de la Victoria, Guanajuato, 10 diez de febrero de 2022 dos mil veintidós

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.413/1ª.Sala/21**, promovido por ***** parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 11 once de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, quien se indica en el proemio de la presente resolución interpuso ante el Juzgado Administrativo de Celaya, Guanajuato, recurso de revisión en contra del acuerdo de 29 veintinueve de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, emitido por dicha autoridad.

SEGUNDO. Trámite. La Secretaria de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, mediante oficio *****, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, el 22 veintidós de noviembre de 2021 dos mil veintiuno.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 7 siete de diciembre de 2021 dos mil veintiuno, fue admitido el recurso de revisión número **R.R.413/1ª.Sala/21**.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala es competente 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.

Ahora bien, por tratarse el acto impugnado de un **acuerdo que puso fin al proceso de origen**, resulta también aplicable para sustentar la competencia de este Tribunal para conocer del recurso de mérito la siguiente tesis¹ del Primer

¹ Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tesis: XVI.1o.A.151 A (10a.), p. 2282, registro: *****.

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, cuyo rubro y texto señalan:

«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.» Énfasis añadido.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia del acto se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en la copia certificada del expediente *****, tramitado por el titular del Juzgado Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, a los cuales se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123 del Código en comento.

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 conceptos de violación.

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

1. **** presentó demanda de nulidad en contra de la boleta de infracción con número de folio ****, de 25 veinticinco de agosto de 2021 dos mil veintiuno, redactada por el agente de la Dirección General de Tránsito y Policía Vial de Celaya, Guanajuato.
2. El 29 veintinueve de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, el titular del Juzgado Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, desechó la demanda por improcedente, **al considerar que el folio de infracción no ha sido calificado, y por tanto no lo estimó como un acto definitivo**, que pueda incidir en la esfera jurídica del justiciable.
3. Inconforme con lo anterior, la parte actora en el proceso de origen promovió el presente recurso.

QUINTO. Estudio Jurídico. El agravio esgrimido por el recurrente es **fundado**, y le asiste la razón al justiciable, bajo los siguientes argumentos jurídicos:

En esencia señala quien recurre que le causa perjuicio la determinación emitida por el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, al desechar la demanda en el proceso de origen, bajo el argumento de que el acto impugnado, la boleta de infracción folio ****, no es un acto definitivo, pues la afectación está supeditada al resultado de una resolución definitiva que se emita al calificar la boleta de infracción; continúa manifestando quien recurre, que el juez de origen hizo una incorrecta interpretación de la causal prevista en la fracción I del artículo 261 del código de la materia, al no darle la oportunidad de demostrar en el transcurso del proceso administrativo su interés jurídico y las violaciones de derecho por parte de la autoridad demandada.

El reconocimiento al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, se encuentra en los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos². Donde se garantiza a los justiciables acceder, en los plazos y términos

² Tesis aislada 1a. CCXCIV/2014 (10a.), de título y subtítulo: "**TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**". (Décima Época. Registro digital: 2007062. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de

que fijen las leyes, a tribunales para plantear una pretensión, con el fin de que, a través de un proceso expedito, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión y, de ser el caso, se ejecute esa decisión³.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que el derecho fundamental de acceso a una tutela judicial efectiva consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita al justiciable obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien corresponde al legislador determinar en la normativa interna la articulación del derecho de referencia, debe estimarse que ello tiene como fin lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, bajo la condición de que esos requisitos no resulten desproporcionales⁴.

Bajo la anterior premisa, se tiene que como bien refiere el recurrente, el juez natural no debió desechar la demanda, argumentando que con la boleta de infracción no se afecta el interés jurídico del actor en el proceso de origen, **sin antes permitirle la oportunidad de demostrar su interés en el transcurso del juicio**, y con ello brindar acceso a la tutela judicial efectiva al particular.

Es menester señalar, que en tratándose de infracciones de tránsito y transporte, el primer acto lo constituye la «redacción» de la boleta de infracción, esto es, cuando el agente de la Dirección General de Tránsito y Policía Vial de Celaya, Guanajuato, detecta la comisión de una conducta contraria a los ordenamientos

la Federación, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, materia constitucional, página 535, y "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL." [Décima Época. Registro digital: 2007621. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, materia constitucional, tesis 2a./J. 98/2014 (10a.).

³ Jurisprudencia P./J. 113/2001, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL." (Novena Época. Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, página 5), y jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES." (Novena Época. Registro digital: 172759. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional, página 124).

⁴ Jurisprudencia P./J. 113/2001, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL." (Novena Época. Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, página 5).

de tránsito correspondientes, los asienta en una boleta de infracción y retiene un documento u objeto como garantía de su pago (licencia, tarjeta de circulación, placas o incluso el propio vehículo); posteriormente, como segundo acto, para que el conductor pueda recuperar el documento u objeto retenido, acude a la oficina correspondiente para que el funcionario competente proceda a «calificar» la infracción ya impuesta, de forma pecuniaria, con la imposición de una cantidad líquida a pagar.

De lo anterior, se desprende la existencia de una relación de dependencia entre ambos actos, específicamente del segundo como consecuencia del primero; más no en sentido opuesto, pues la emisión de la boleta es un acto primario e independiente, que se puede controvertir de forma autónoma.

Resulta entonces importante señalar que **la «calificación de la multa» no es un presupuesto que otorgue firmeza a la infracción impuesta al actor en el juicio de origen, ni tampoco es necesaria para que la misma incida de forma directa e inmediata en la esfera jurídica del particular, sino que la boleta de infracción por sí misma constituye una manifestación que no requiere de un procedimiento para reflejar la voluntad definitiva de la administración pública.** Robustece tal pronunciamiento, el criterio intitulado:

«MULTAS POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. SU CALIFICACIÓN PREVIA NO ES REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD. El artículo 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales establece en su segundo párrafo que la copia de la boleta de infracción impuesta por la autoridad federal de tránsito se le entregará al infractor para que se presente a la oficina que deba hacer la calificación, o bien, para el pago de la multa correspondiente. En esa tesitura, aun cuando esta porción normativa podría sugerir que es necesaria la calificación de la infracción como condición para impugnarla a través del juicio de nulidad, lo cierto es que la conjunción disyuntiva "o" hace concluir que dicha calificación no es un requisito previo para la definitividad de la multa a efecto de adquirir el carácter de impugnabile en la vía contenciosa administrativa. Lo anterior es así, porque el citado precepto en el párrafo en comento prevé que la entrega de la copia de la boleta de infracción es también para el pago de la multa correspondiente, aunado a que en su tercer párrafo contempla que si no se paga dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la infracción, se consignará para su cobro a la tesorería estatal o a la del otrora Departamento del Distrito Federal, lo que además se corrobora con el hecho de que en el cuarto párrafo establece a favor de los infractores el derecho a recurrir las multas dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le entregó la boleta de infracción. Por tanto, de la correcta interpretación del citado precepto se concluye que la calificación de las multas por violación al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales no es un requisito para la procedencia del juicio de nulidad, dado que la boleta constituye una manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiere de un procedimiento que le anteceda para reflejar

la voluntad definitiva de la administración pública, porque desde que se impone es obligatorio el pago para el infractor y desde entonces tiene el derecho de impugnarla.»⁵ Énfasis añadido.

De modo que, desde el momento en que la infracción se impone al particular, tal actuación le sitúa en una posición jurídica desfavorable, al serle imputada la comisión de una infracción a lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito para el Municipio de Celaya, Guanajuato, y en el caso concreto la retención de la tarjeta de circulación para garantizar el pago de la boleta.

Hechas las consideraciones anteriores, es dable concluir que la boleta de infracción controvertida sí tiene la calidad de «**definitiva**» para estimar la procedencia del proceso administrativo, pues al estar frente a una resolución que, de manera terminante, define la situación jurídica y administrativa del actor, el mismo se encuentra revestido de interés jurídico para acudir ante la instancia jurisdiccional municipal, en defensa de sus legítimos intereses. Tal aserto, por analogía o similitud, se robustece con lo establecido en la jurisprudencia:

«BOLETAS DE INFRACCIÓN EMITIDAS POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO SOBRE EL PESO, DIMENSIONES Y CAPACIDAD DE LOS VEHÍCULOS DE AUTOTRANSPORTE QUE TRANSITAN EN LOS CAMINOS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL. SE CONSIDERAN RESOLUCIONES DEFINITIVAS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007).

Conforme a los artículos 11, fracción III y segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el 6 de diciembre de 2007, y 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, el juicio contencioso administrativo procede contra las boletas de infracción que un servidor público designado o comisionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emite por violación al Reglamento sobre el Peso, Dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Autotransporte que Transitan en los Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal. Lo anterior es así, porque el segundo de los preceptos mencionados dispone que se entregará al particular el original y una copia de aquéllas, el primero para sustituir temporalmente al documento que hubiere sido recogido en garantía y la segunda como citatorio para que el interesado se presente ante la oficina correspondiente, ya sea para la calificación de la infracción, o para pagar la multa, lo que implica el reconocimiento de que la aludida boleta impone una sanción económica que debe pagarse. Incluso, en la hipótesis de que faltare la calificación de la infracción por parte de otra autoridad, ésta partirá del supuesto de que el hecho atribuido al gobernado es cierto y, por ende, se limitará a individualizar la sanción; ya que la veracidad de este no depende de la calificación que se realice. Además, el propio artículo 197, cuarto párrafo, destaca que el particular podrá impugnar la infracción y que el plazo para interponer el medio de defensa inicia a partir de que se entrega la referida boleta, con lo que se reconoce que es recurrible y ello la ubica como una resolución definitiva para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, porque además de que la interposición de ese medio de defensa es optativa, por la inclusión del vocablo "podrán", que lleva a la idea de una disposición

⁵ Tesis: IV.2o.A.231 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Núm. de Registro: 169262, consultable a página 1750.

potestativa y no obligatoria, para asentar el hecho atribuido al imputado infractor no media un procedimiento concreto, ni requiere de una posterior convalidación para producir esa definitividad.»⁶ Énfasis añadido.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 314, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, quien juzga concluye que lo procedente es **revocar el acuerdo de 29 veintinueve de septiembre de 2021 dos mil veintiuno**, con la finalidad de que el Juez Administrativo Municipal de Celaya, en atención a lo establecido en la presente resolución, **admita la demanda, substancie el proceso en la forma y términos previstos en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y finalmente resuelva lo que en derecho corresponda.**

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1, fracción II, 2, 78, 121, 249, 299, 312, 313 y 314 del Código citado, 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 emitido por Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, el 29 veintinueve de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, y como consecuencia se deberá **admitir la demanda presentada por el justiciable**, con base en los razonamientos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese a la parte recurrente, 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 Karolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

GMB/JLSG

⁶ Novena Época Registro: 170123 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, marzo de 2008 Materia: Administrativa Tesis: XVI.1o.A.T. J/5 Página: 1494

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del recurso de revisión número de expediente R.R.413/1ª.Sala/2021. -----

Versión Pública TJA