

Silao de la Victoria, Guanajuato, 6 seis de noviembre de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.507/1ª.Sala/19**, 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 17 diecisiete de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, quien se indica en el proemio de la presente resolución interpuso ante la Secretaría de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo de Celaya, Guanajuato, recurso de revisión en contra del acuerdo de 29 veintinueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, emitido por dicha autoridad.

SEGUNDO. Trámite. El Secretario de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, mediante oficio ***** de 24 veinticuatro de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, el 25 veinticinco de septiembre de 2019 dos mil diecinueve.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 4 cuatro de octubre de 2019 dos mil diecinueve, fue admitido el recurso de revisión número **R.R.507/1ª.Sala/19**.

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 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).

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: 2016636.

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 reclamado 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 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 conceptos de violación.

CUARTO. Argumentos del recurrente. En síntesis la parte actora en el proceso de origen sostiene:

«**PRIMERO.**- me agravia que el C. Juzgado Administrativo de Celaya, Guanajuato, haya determinado una resolución como no presentada la demanda, con el solo hecho de no precisar que el acto que se impugna no es precisa, si es obligación del juez el cual tiene la responsabilidad de resolver la legalidad de un acto administrativo el cual si es estudiado de forma correcta tiene las suficientes pruebas para llegar a la conclusión de que el acto que se impugna es la nulidad de una boleta de infracción, esto de acuerdo a la facultad que recibe como servido (sic) y funcionario público.

- a) En la redacción de hechos se especifica el número de boleta de infracción.
- b) En el requerimiento se les entrega una copia simple de la boleta de infracción y además los actos de impugnación de esa boleta.

SEGUNDO.- me agravia que dicho juzgado administrativo en su resolución de no presentada la demanda, se sirva a decir que el recibo de pago no es suficiente ni preciso, además de que se sirve de apoyo a una jurisprudencia que ni siquiera justifica su resolución además de que es inoperante.

- a) Pareciera que ni siquiera se molestó en leer la demanda de nulidad ya que su resolución se basa en el solo recibo de pago y no en el número de boleta de infracción.
- b) Pareciera que no preciso las pruebas que consiste en una copia simple de la boleta de infracción expedida por la autoridad demandada.
- c) La jurisprudencia de que se apoya habla de los mismo del recibo de pago y que en cuanto a este no se puede precisar un acto impugnado porque ni siquiera demuestra si proviene de una multa, un crédito fiscal ETC. Si el recibo de pago viene acompañado de la boleta de infracción pareciera que el juzgador cree que con el solo hecho de apoyarse en una jurisprudencia puede dar una resolución que sea conforme a derecho eso deliberadamente está mal, es un claro acto de

omisión el cual puede ser sancionado por responsabilidades administrativas para funcionarios y servidores públicos en faltas leves y graves.

TERCERO.- por lo anteriormente expuesto no solo manifiesto la impugnación ofrecida sino las siguientes que a continuación señalo.

- a) La nulidad de la boleta de infracción y además que de acuerdo al código fiscal federal vigente se me devuelva lo que pague (sic) de esa supuesta falta administrativa con número de boleta 69114 E, además de todas las actualizaciones.
- b) Que se dé por nulo el acto administrativo por la falta de un juicio de calificación de legal, el cual no puede omitirse con el solo hecho de que existan recursos y la demanda de nulidad. Artículo 14 y 16 constitucional.
- c) Que se declare la nulidad del acto y que la autoridad demandada pague los gastos y costas del juicio, esto con base a lo siguiente:
 1. Sirviéndome de los modos de defensa del acto administrativo los cuales existen para defendernos ante un acto (sic) de autoridad, el cual afecta a nuestro patrimonio, pregunto a las autoridades competentes, de que sirve impugnar un acto que este caso asciende a \$506.94 moneda nacional si los gastos, en el juicio representan a veces mayor gasto, en recursos ante la misma autoridad y demanda de nulidad, recurso de la demanda de nulidad y si es preciso un amparo directo. Por lo que esto viola mis derechos consagrados en la constitución.
 2. Sirviéndome como ley supletoria el código federal de procedimientos civiles.

(...»

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

I. El 10 diez de julio de 2019 dos mil diecinueve, *********, promovió el proceso administrativo de origen en contra del «recibo de pago con número **0819060832** de 10 diez de junio de 2019 dos mil diecinueve, por concepto de pago de infracción al reglamento de bando municipal

de buen gobierno»; señalando como autoridad demandada al Director de Tránsito y Policía Vial y al Oficial de Tránsito y Policía Vial, ambos de Celaya, Guanajuato.

II. La actora acompañó a su escrito de demanda copia simple del recibo de folio 0819060832, expedido por la Tesorería Municipal de Celaya, Guanajuato; copia simple de su credencial para votar; y escrito dirigido a la Dirección General de Tránsito y Policía Vial de Celaya, Guanajuato, con sello de recibido de dicha dependencia de 9 nueve de julio de 2019 dos mil diecinueve.

III. El 19 diecinueve de julio de 2019 dos mil diecinueve, el Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, requirió a la parte actora para que 1) precisara el acto impugnado, 2) precisara las pruebas que ofrecía, y 3) agregara copias suficientes de los documentos adjuntos, para cada una de las partes.

IV. El 21 veintiuno de agosto de 2019 dos mil diecinueve, atendiendo lo requerido por el Juzgador, ***** manifestó medularmente lo siguiente:

«I. CONTESTACIÓN DE REQUERIMIENTO:

Conforme a los artículos 50 en relación con el 265 fracción II, 265 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

(...)

II. DE LO ANTERIOR DOY CONTESTACIÓN AL REQUERIMIENTO:

- a) Hora que tuve conocimiento de la infracción: día 9 de junio del año 2019 siendo aproximadamente las 14:00 horas.

b) Hora en la que se solicitó la audiencia de calificación de legal: día 10 de junio del año 2019.

c) Actos de impugnación.

PRIMERO.- la resolución que se demanda es violatoria de lo dispuesto en los artículos 16 constitucional federal y artículo 137, fracción I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y 138 fracción I y II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en cuanto al requisito de debida fundamentación y motivación, ya que la autoridad tomo (sic) como garantía una de mis placas con número **** de mi vehículo WV color blanco, derivada de una falta administrativa en el supuesto de “estacionarse en lugar prohibido” misma que niego el hecho.

Considerando que no es legible el desarrollo de la redacción de hechos en la cual funda y motiva el supuesto oficial de tránsito y policía vial por lo que causa incertidumbre jurídica.

En efecto el artículo 16 de la constitución federal señala (...)

Por su parte el artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, indica: (...)

Por su parte el artículo 138 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, indica: (...)

En el artículo 16 constitucional federal y artículo 137, fracción I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y 138 fracción I y II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevén que los actos de molestia deben de estar fundados y motivados, entendiendo por fundamentación la cita de los preceptos legales sustantivos y adjetivos en que se apoye la determinación adoptada; y por motivo los razonamientos lógico-jurídicos sobre el porqué se considera que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa, siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

SEGUNDO.- En el lugar donde se realizó la supuesta infracción, no existe ningún señalamiento preferente para uso exclusivo del transporte público que prohíba el no estacionarse.

TERCERO.- La resolución que se demanda es violatoria de lo dispuesto en el artículo 14 de la constitución federa, en la negativa por parte de la autoridad responsable hoy demandada otórgame el derecho de un juicio de calificación legal.

En efecto el artículo 16 de la constitución federal señala:

(...)

CUARTO.- Que la autoridad hoy demandada me haya quitado la boleta de infracción, esta como argumento de la calificación impidiéndome analizar si cometieron más agravios a mi persona además de los anteriormente mencionados y decirme que con el comprobante de pago es suficiente para ejercer mi derecho a impugnar, por lo que no es cierto ya que la boleta de infracción es el documento idóneo para demostrar mi interés jurídico, ya que si no lo presento en tiempo y forma como lo establecen las leyes administrativas, pierdo mi derecho a interponer cualquier medio de defensa y como resultado la autoridad con su actuar estaría poniendo obstáculos para que yo caiga en una posible trampa procesal y pierda mi derecho a impugnar.

III. EN EL REQUERIMIENTO EXPRESA LO SIGUIENTE:

(...)

1.- documental privada: consiste en dos copias del escrito de demanda para cada una de las partes una para duplicado.

2.- documental pública: consiste en la copia simple del recibo de pago con fecha de 10 de junio de 2019, la cual también acredita mi interés jurídico.

3.- la documental pública: consistente en copia de la credencial de elector INE, expedida a favor de *****, misma que acredita mi personalidad en la presente demanda.

4.- la documental pública: consistente en copia simple de la boleta de infracción número: 69114 E, expedida a mi favor por la dirección de tránsito y policía vial, ya que no cuento con la original, esto bajo protesta (sic) decir verdad.

IV.- EN EL REQUERIMIENTO EXPRESA LO SIGUIENTE:

(...)

1. Entrego dos copias del escrito de demanda para cada una de las partes y una para duplicado.

2. Entrego dos copias de las pruebas anteriormente citadas así como una más para duplicado.

(...».

V. Así, por auto de 29 veintinueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, el titular del Juzgado Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, tuvo por no presentada la demanda, en virtud que no se atendió en sus términos el requerimiento formulado.

VI. Inconforme con lo anterior, la parte actora en el proceso de origen promovió el presente recurso.

SEXTO. Estudio de los agravios planteados. Los agravios esgrimidos como PRIMERO y SEGUNDO se analizarán de manera conjunta, al encontrarse relacionados, lo anterior de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia que al rubro dice: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**»²»

Así, los agravios esgrimidos por la recurrente son **fundados**, bajo los siguientes argumentos jurídicos:

Asiste la razón a la justiciable, en relación a que el Juez Administrativo Municipal, contaba con los elementos suficientes para saber que el acto que se impugna es una boleta de infracción, y ante el aparente incumplimiento se le tuvo por no presentada la demanda.

Como premisa primigenia, se afirma que es deber de todo Juzgador interpretar integralmente la demanda interpuesta de forma admiculada con sus anexos, determinando el verdadero sentido de su autor, incluso ante sus eventuales imprecisiones o ambigüedades,

² Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia: Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Página: 2018

armonizando así los datos presentados para dotar a las partes de una tutela jurisdiccional efectiva.

Lo anterior no presupone que se esté en presencia de una suplencia de la queja, antes bien el Juzgador actúa en un sano ejercicio de interpretación integral para esclarecer los hechos y los puntos controvertidos por las partes.

Sirve de sustento a tal determinación interpretativa, la Jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

«DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE. Es legal una sentencia cuando su dictado no se aparta de los hechos constitutivos de la controversia, sino que se apoya en una debida interpretación del escrito inicial de demanda, ocurso, que como cualquier otro acto jurídico es susceptible de interpretación cuando existen palabras contrarias. **La interpretación de la demanda debe ser integral, a fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, lo que se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y determinar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor que por error incurre en omisiones o imprecisión, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en su integridad por la autoridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio³».**

Énfasis propio.

Además, es ilustrativa por su exacta analogía con el tema en discernimiento, la tesis que se cita a continuación:

³ Época: Novena; Registro: 171800; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, agosto de 2007; Materia(s): Común; Tesis: I.3o.C.J/40; Página: 1240.

«ACCIÓN. EL JUZGADOR DEBE INTERPRETAR EL ESCRITO DE DEMANDA EN ARMONÍA CON LAS PRUEBAS Y ANEXOS EN QUE SE SUSTENTA. Este tribunal ha establecido mediante criterio jurisprudencial (I.3o.C. J/40) de rubro: "DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE.", que de existir en el escrito de demanda palabras contrarias, el juzgador debe realizar una interpretación integral de la demanda para armonizar los datos en ella contenidos y fijar un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio. Ahora, en una nueva reflexión, se debe establecer que para una debida integración de la acción no basta con que el juzgador realice una interpretación del contenido del escrito de demanda, sino que ésta se debe armonizar con las pruebas y anexos a la misma, al constituir la demanda y los documentos fundatorios de la acción un todo, de tal forma que si de los documentos anexos se desprende que alguno de los datos asentados en la demanda son incorrectos o inexactos, debido a un mero error mecanográfico, se resuelva sobre la acción efectivamente planteada. Sin que se pueda considerar que con dicha actuación se deje en estado de indefensión a la parte demandada, en virtud de que a ésta se le emplaza con la copia no sólo del escrito inicial de demanda sino también de las pruebas y anexos a la misma»⁴.

Bajo lo anterior, tenemos que la demandada de nulidad deberá estudiarse en su conjunto y no de manera aislada, aunque no guarde apego estricto a un silogismo, ya que basta con que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el justiciable estima le causa perjuicio, para que deba analizarse, pues de no hacerse así, se violaría en su perjuicio los derechos establecidos en los ordinales 14, 16 y 17 de nuestra Constitucional general y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵.

⁴Época: Décima; Registro: 160468; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Libro IV, enero de 2012, tomo 5; Materia(s): Civil; Tesis: I.3o.C.1009 C (9a); Página: 4282.

⁵ El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su apartado 1, refiere en lo conducente que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos por la Constitución, la ley o la propia convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Dicho artículo es de aplicación obligatoria en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 133 de nuestra Carta Magna. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que: « (...) para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den

En la especie, al efectuarse un análisis integral de la demanda en el proceso de origen, se puede advertir como **acto impugnado** el consistente en: «el recibo de pago con número 0819060832 de fecha del 10 de junio de 2019», ello aunado a las siguientes pretensiones: «se decrete la nulidad de pago de la falta administrativa con folio número 0819060832, de fecha 10 de junio de 2019, mediante la cual es el pago de la infracción por el supuesto de estacionado en un lugar prohibido atento a los argumentos jurídicos contenidos en los conceptos de impugnación que se formulan más adelante (...) solicito se reconozca mi derecho a efecto de que una vez que se decrete la **nulidad del acto de autoridad impugnado**, se ordene a las autoridades demandadas a que hagan la **nulidad de la infracción** y me regresen la cantidad la cual me hicieron pagar por dicha falta administrativa, (...)».

Cabe destacar que en los hechos narrados⁶ en el escrito inicial de demanda, tal como lo señala la recurrente, se describe la boleta de infracción con folio **69114 E**, asimismo señaló que al momento de realizar el pago, se le retuvo la boleta de infracción y únicamente se le entregó el comprobante de pago.

De lo anterior, se advierte que si se desprende el acto impugnado, esto es, la boleta de infracción de folio **69114 E** y se controvierte de manera directa dicho acto ante el Juzgado Administrativo Municipal; así cabe

resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o por ley. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que **sea efectiva su aplicación por la autoridad competente**. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia». Énfasis añadido. Véase **Caso Usón Ramírez vs. Venezuela**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 veinte de noviembre de 2009 dos mil nueve. Páginas 35, 36 y 37. Consultable en el sitio electrónico oficial de la CIDH: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf

⁶ Foja 2 del expediente 254/2019.

destacar la obligación esencial de todo Órgano Jurisdiccional, de encausar las pretensiones de los justiciables al límite de su competencia, para no denegar la justicia, que como derecho humano tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que antecede resulta más esclarecedor, si atendemos a la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

«DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SE RESPETA EN LA MEDIDA EN QUE SE ATIENDEN LOS ASPECTOS FORMAL Y MATERIAL EN QUE SE MANIFIESTA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", definió la garantía a la tutela 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 ...". Por otra parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica 1969), relativo a la protección judicial, señala que "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido. ... que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención.", asimismo, establece el compromiso de los Estados Partes a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso; a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. De lo anterior se advierte que el Estado Mexicano ha reconocido el acceso a la justicia como un derecho fundamental; sin embargo, para que éste realmente se concrete en la esfera jurídica de los gobernados, es necesario precisar que se

manifiesta en dos aspectos complementarios: uno formal y otro material. El aspecto formal del acceso a la justicia se refiere a la obligación de las autoridades de dar respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a las solicitudes de los particulares (partes en un procedimiento) respetando las formalidades del procedimiento; desde luego que ello no significa que necesariamente se resolverá en forma favorable a los intereses del justiciable, sino sólo en los casos que en derecho proceda. Por su parte, el aspecto material del derecho de acceso a la justicia, complementa al primero, pues se refiere a la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones y, especialmente, cuando se trata de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes. Por tanto, no es posible sostener que se respeta el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, aunque se dé respuesta al justiciable en los términos de ley, si no se atiende al aspecto material o subgarantía de "ejecución de resoluciones" o de "justicia cumplida", que otorga a los gobernados el derecho a que los fallos dictados por las autoridades jurisdiccionales se notifiquen y cumplan cabalmente, ya que, de otra manera, la prerrogativa constitucional y convencional primeramente indicada, tendría sólo carácter adjetivo o procesal⁷.

Énfasis añadido.

Esto, pues cuando los gobernados acuden ante los tribunales previamente establecidos a defenderse de actos y procedimientos de autoridad que estimen ilegales, bajo el argumento de irregularidad administrativa, las autoridades quedan obligadas a conocer de la demanda presentada por los justiciables.

Así, los principios «*in dubio pro actione o favor actionis*», y «*pro homine*», son criterios hermenéuticos que coinciden con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por

⁷ Novena Época, Registro: 162163, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Mayo de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXXI.4 K, Página: 1105.

el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, esto es, los órganos encargados de impartir justicia deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción, porque si bien es cierto que han de ajustar sus actos a las disposiciones legales aplicables, también lo es que en la interpretación para sustentar sus actuaciones deben favorecer la eliminación de actos u omisiones innecesarias que obstaculicen la indicada prerrogativa o la hagan nugatoria. Resulta ilustrativa de lo anterior, la tesis⁸ siguiente:

«TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE O FAVOR ACTIONIS. INTERPRETACIÓN DE LA QUE DEBE PARTIR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PARA RESPETAR ÉSTE Y LOS PARÁMETROS CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE AQUÉLLA, RESPECTO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN VII Y 57, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentan el derecho humano a la protección judicial efectiva, que incluye contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos para impugnar la vulneración a derechos fundamentales. En ese sentido, acorde con los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Carta Magna, como el juicio de amparo es la vía idónea para garantizar el respeto al mencionado derecho humano, en el estudio de constitucionalidad del acto reclamado emanado de la jurisdicción contenciosa administrativa, al que se le atribuya contravenir aquél, habrá de tomarse en cuenta que los órganos encargados de ésta deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción, porque si bien es cierto que han de ajustar sus actos a las disposiciones legales aplicables, también lo es que en la interpretación para sustentar sus actuaciones deben favorecer la eliminación de actos u omisiones innecesarias que obstaculicen la indicada prerrogativa o la hagan nugatoria. Resulta orientador en este aspecto, el informe

⁸ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, registro 2003187, tesis IV.2o.A.34 A (10a.), página 2167.

105/99 emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso 10.194, "Palacios, Narciso-Argentina" de 29 de septiembre de 1999, en donde estableció que lo que protege ese derecho es que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares, en tanto que se argumentó que las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto de que por el principio *in dubio pro actione* o *favor actionis*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable. Así, dicho organismo sustentó que las garantías relativas a la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción, a la interpretación de las normas reguladoras de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (*in dubio pro actione* o *favor actionis*), y a que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados, implican la obligación para las autoridades jurisdiccionales de resolver los conflictos que les plantean las partes de manera integral y completa, evitando formalismos o interpretaciones no razonables u ociosas que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, pues el aludido principio *in dubio pro actione* o *favor actionis*, exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. En ese contexto, para respetar los parámetros convencionales y constitucionales de la tutela judicial efectiva y el principio *in dubio pro actione* o *favor actionis*, la jurisdicción contenciosa administrativa debe partir de una interpretación convencional de las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio, previstas en los artículos 56, fracción VII y 57, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, en la que, sin desatender los requisitos procesales, se facilite el acceso a la obtención de un pronunciamiento de fondo de lo pretendido, tomando en cuenta la pretensión real que derive del estudio integral de la demanda, a la que habrán de quedar vinculadas procesalmente las demandadas, pues si solamente se atiende a la denominación literal con la que el actor calificó su pretensión y a la respectiva negativa lisa y llana de las autoridades demandadas, ese proceder eventualmente deja a merced de interpretaciones rigoristas carentes de razonabilidad el debido examen de la naturaleza y verdadera pretensión de anulación de los actos impugnados.»

En el caso que nos ocupa, es menester realizar dicha interpretación, razonando que no fue dable hacer efectivo el apercibimiento formulado y por tanto tener por no presentada la demanda, al considerar que se demandó un recibo de pago y que en el escrito de respuesta al requerimiento, solamente se plasmaron violaciones procesales; por el contrario, el juzgador debió analizar la demanda en su integralidad, y no de forma aislada o fraccionada; siendo necesario remover todo obstáculo formalista o interpretación restrictiva o rigorista que impida el acceso a la justicia.

Se destaca la obligación del juzgador de atender la causa de pedir o pretensión esgrimida en su demanda, respecto a controvertir o debatir la legalidad de la boleta de infracción. Es así, pues los principios de congruencia externa y exhaustividad obligan a todo resolutor a dilucidar todos los disensos del actor respecto del acto impugnado, más aún cuando al escrito inicial se acompañó el escrito recibido el 9 nueve de julio de 2019 dos mil diecinueve, ante la Dirección General de Tránsito y Policía Vial del municipio de Celaya, Guanajuato, y mediante el cual la actora solicitó copia de la boleta de infracción impugnada.

Ello, aunado a que a la luz de los numerales 265, fracción II, y 266, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, si bien el primer numeral citado requiere que la demanda exprese el acto impugnado, el numeral 266 da la posibilidad de que el acto impugnado no se encuentre a disposición de la actora.

Sobre el tema, es ilustrativa la tesis de jurisprudencia, que dice:

«JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN. Si bien es cierto que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación contiene el principio de presunción de legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales, también lo es que el propio precepto establece la excepción consistente en que la autoridad debe probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente. De ahí que el artículo 209 bis, fracción II, del indicado Código, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) disponga que, cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto administrativo impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, lo que genera la obligación a cargo de la autoridad correspondiente de exhibir al contestar la demanda, constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. Lo anterior, porque al establecerse tal obligación para la autoridad administrativa, el legislador previó la existencia de un derecho a favor del contribuyente, a fin de que durante el procedimiento contencioso administrativo se respete su garantía de audiencia y, por ende, los principios de certidumbre y de seguridad jurídica de los que debe gozar, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, evitando así que quede sin defensa ante la imposibilidad legal de combatir actos autoritarios de molestia de los que argumenta no tener conocimiento, máxime que según lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los artículos 207 y 210 del mismo ordenamiento fiscal, el Magistrado instructor, al acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad, debe otorgar a la actora el plazo de 20 días para ampliarla, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que desconoce o que la demandada introduce en su contestación.»

⁹ Novena Época. Registro: 170712. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 209/2007. Página: 203

El A quo no debió soslayar el hecho de que la actora en el juicio de origen, en el escrito¹⁰ con el que atendió el requerimiento formulado por el juzgador municipal, **acompañó copia simple de la boleta de infracción folio 69114 E.**

Así se evidencia que el requerimiento formulado fue indebido, pues incluso en ejercicio de su facultad oficiosa, el juzgador puede requerir a la autoridad demandada que al contestar la demanda, exhiba el acto administrativo impugnado, con la finalidad de tener certeza de su existencia.

En otro orden de ideas, no obstante que resultaron fundados el PRIMER y SEGUNDO agravios, es pertinente precisar respecto al TERCER motivo de agravio, en la última parte, en la que la recurrente pide la condena a la autoridad demandada el pago de los gastos y costas del juicio, se le precisa que independientemente del resultado del fallo que en su momento se dicte, en materia administrativa no existe la condena de costas, de ahí que dicho agravio es infundado. Ello, con fundamento en el numeral 254¹¹ del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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 agosto de 2019 dos mil diecinueve**, con la finalidad de que el Juez Administrativo Municipal de Celaya, en atención a la tutela judicial efectiva que todo juzgador

¹⁰ Foja 32 del juicio primigenio.

¹¹ **Artículo 254.** En los procesos administrativos que se tramiten, no habrá lugar a condenación de costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan.

deberá observar en el trámite de los juicios y procesos, esto es, entender en su justa dimensión el problema jurídico cuya solución se pide, admita a trámite 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 1º, fracción II, 2, 78, 121, 249, 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 emitido por Juez Administrativo Municipal de Celaya, Guanajuato, el 29 veintinueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, y como consecuencia se deberá admitir la demanda presentada por la 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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta,
que da fe.

Versión Pública TJA