

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 16 dieciséis de febrero de 2021 dos mil veintiuno.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1971/1ª Sala/2020** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 28 veintiocho de octubre de 2020 dos mil veinte, la persona mencionada en el párrafo precedente promovió, por su propio derecho, proceso administrativo en el cual señaló como acto impugnado el siguiente:

«...La Nulidad del Oficio *****, firmado por el C. C.P. *****, en su carácter de Director de Personal del Municipio de Celaya, Guanajuato, de fecha 17 de Septiembre de 2020, que contiene la respuesta a mi solicitud de expedición de constancia laboral en donde se especifique fecha de inicio de labores y terminación de labores como Oficial de Tránsito Municipal, así como el salario percibido...»

Además, hizo valer como única pretensión la nulidad del acto impugnado en que le fue negada la expedición de la constancia laboral solicitada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 30 treinta de octubre de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma; además se admitieron las pruebas documentales ofertadas y exhibidas en original.

Posteriormente, en proveído dictado el 26 veintiséis de enero del 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a *****, **Director de Personal dependiente de la Oficialía Mayor de Celaya, Guanajuato**, por contestando en tiempo y forma legal la demanda; así como por admitida la presuncional legal y humana.

Conjuntamente, se admitieron como prueba las documentales exhibidas en copia simple por la parte actora en su demanda, y ofertadas en cumplimiento al requerimiento que le fue formulado. Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 8 de febrero del 2021 dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Oportunidad y Vía. De acuerdo con lo señalado en auto dictado el 30 de octubre de 2020 dos mil veinte, y de las constancias del proceso de origen, se advierte que la demanda fue presentada con oportunidad en el plazo establecido en el ordinal 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como proceso o juicio de nulidad en la vía ordinaria.

TERCERO. Fijación y Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del código de la materia, previo al estudio del fondo, deben fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor.¹

¹ Al efecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis de rubro: «**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**» Novena Época; Registro: 181810; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Abril de 2004; Materia(s): Común; Tesis: P. VI/2004; Página: 255

Así, del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que en la presente causa el accionante pretende controvertir la legalidad de:

- **El oficio *******, emitido el 17 diecisiete de septiembre de 2020 dos mil veinte, por el Director de Personal de Celaya, Guanajuato.

Actuación cuya existencia se encuentra debidamente acreditada en autos con el original ***** la cual tiene el carácter de documento público al haber sido emitido por funcionario público en ejercicio de sus funciones, así como por la existencia de firmas, sellos y logotipos, por ello se le otorga valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78, 118 y 121, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Procedencia. Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, y previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados².

A) Naturaleza del acto impugnado. Sostiene la autoridad demanda la improcedencia del proceso al tenor de lo dispuesto en el artículo 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que el acto impugnado no tiene por objeto crear, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual por ser de carácter declarativo al informarle que su constancia había sido expedida con anterioridad.

En el mismo tenor sostiene la demandada la improcedencia del proceso de conformidad con lo señalado en el artículo 255, fracción II, inciso b, del código referido, en virtud de que no emitió el acto impugnado en carácter de autoridad

² Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías». Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

demandada pues reitera que es un acto declarativo, agrega que con motivo de la relación administrativa que la une a la parte actora la emisión de la constancia implica una acción de coordinación pues actúa en carácter de patrón y no de autoridad administrativa.

Son **infundadas** las causales de improcedencia invocadas por la autoridad demandada ya que el acto impugnado no constituye un acto declarativo como erróneamente asevera.

Los actos declarativos son los que acreditan un hecho o una situación jurídica, sin incidir sobre el individuo ya que no producen efecto alguno más que el reconocimiento de un hecho existente. Por lo tanto, dichos actos se limitan a certificar o inscribir en los registros administrativos hechos o situaciones sin alterar las situaciones jurídicas existentes.

En cambio, de conformidad con el artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del municipio en el ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, con la finalidad de satisfacer intereses generales; lo cual, se ilustra mediante la siguiente tesis:

«**ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.** La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.»³

En la especie, derivado de examinar el contenido del oficio número *****, se concluye que éste:

³ Novena Época Registro: 187637 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Marzo de 2002 Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.341 A Página: 1284

i) Es una declaración unilateral de voluntad emanada de una autoridad administrativa, pues el Director de Personal de Celaya, Guanajuato dictó el oficio impugnado en respuesta al derecho de petición;

ii) Se dictó en el ejercicio de potestades públicas establecidas en los ordenamientos jurídicos, al fundar su actuación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; y

iii) Sin prejuzgar sobre su legalidad, incide en la situación jurídica individual y concreta del accionante, pues resolvió de manera desfavorable la solicitud formulada por el particular.

Esto es, ejerció facultades decisorias enunciando las normas que habilitan su proceder y que constituyen una potestad administrativa, lo cual, se traduce en un verdadero acto de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad y, en consecuencia, **se concluye que la decisión contenida en el oficio número ***** reviste la calidad de «acto administrativo»**.

Incluso, cabe destacarse que -en el acto impugnado-, la autoridad demandada asumió que la solicitud formulada por el particular era de «naturaleza administrativa», al fundar su respuesta en lo previsto por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y no así en ordenamientos legales de índole laboral.

Además de que entre los miembros de seguridad pública y el Estado existe una relación administrativa, **la cual es distinta de la relación laboral** que se guarda con los trabajadores burocráticos, la cual se rige por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, resulta clara y evidente la existencia de un acto emitido por autoridad administrativa dirigido a afectar la esfera jurídica de la parte actora, al negarle la expedición de la constancia solicitada, derecho que el actor reclama al amparo de la relación administrativa que sostiene con el municipio de Celaya, Guanajuato, al desempeñarse como elemento de seguridad pública.

B) Pretensión satisfecha. Solicita la demandada el sobreseimiento del proceso en virtud de que en su consideración se satisfizo la pretensión del actor con la emisión del oficio ***** de fecha 21 veintiuno de julio del 2020 dos mil veinte, en virtud de que le fue expedida una constancia indicando fecha de ingreso, salario y cargo desempeñado al momento de su emisión, sin que se haya justificado la petición de expedir una segunda constancia.

Es **infundada** la causal de improcedencia consistente en que la autoridad demandada ha satisfecho las pretensiones del actor, como se observa son dos las solicitudes efectuadas por el actor.

En efecto, con motivo de la primera de las solicitudes realizadas la autoridad emitió la constancia identificada con el número de oficio ***** del 21 veintiuno de julio del 2020 dos mil veinte, sin embargo, el actor solicitó una segunda constancia el 24 veinticuatro de agosto de la misma anualidad, la cual le fue negada, lo que constituye el acto impugnado.

Así, la pretensión del actor de **obtener una segunda constancia** en que se indique la fecha de ingreso a la Secretaría de Seguridad Pública de Celaya, Guanajuato, -y no únicamente la del último cargo desempeñado-, así como el salario y puestos desempeñados, no se encuentra satisfecha debido a que le fue negada, por lo tanto, quien juzga concluye que no se encuentran satisfechas las pretensiones de la parte actora.

Hechas las precisiones anteriores y al no actualizarse ninguna de las causales invocadas por las autoridades demandadas, así como aquellas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **quien resuelve determina procedente no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo.**

QUINTO. Estudio Jurídico. Enseguida este Juzgador procederá al análisis de los conceptos de impugnación o causa de pedir que establece el actor en su escrito demanda, considerando los argumentos que exterioriza el demandado en su contestación.

A). Metodología. El estudio del **único concepto de impugnación** se realizará conforme a los argumentos referidos en el mismo.

B). Planteamiento del Problema.

(i) Postura del Actor. En su escrito de demanda, la parte actora aduce como concepto de impugnación «**ÚNICO**» medularmente, **la indebida motivación y fundamentación** del acto impugnado⁴. Ello, pues refiere que su contenido es incongruente en razón de que advierte cuestiones ajenas sin sustento legal que justifique la negativa de la expedición de la constancia solicitada.

(ii) Postura del demandado. La autoridad demandada sostiene la debida fundamentación y motivación del acto impugnado al establecerse las consideraciones tomadas en cuenta para su emisión y los preceptos legales aplicables, además de que se relaciona directamente con lo solicitado sin que medie error entre esto y la respuesta emitida.

(iii) Problema Jurídico a resolver. Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el «problema jurídico a dilucidar» consiste en determinar si el acto impugnado fue o no debidamente fundado y motivado por la autoridad demandada.

C). Razonamiento Jurisdiccional. Luego, una vez realizado el análisis al contenido de la actuación controvertida, así como a la totalidad de las constancias que integran los autos, **quien resuelve concluye que resulta fundado el concepto de impugnación en estudio, y suficiente para declarar la nulidad del acto impugnado**, con base en las siguientes consideraciones:

⁴ Ello, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**». Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a. /J.58/2010, Página: 830.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, todo acto administrativo debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado.

Por lo que en dichos actos debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto; señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitir el acto de autoridad; además, **es necesario que exista adecuación entre el precepto legal invocado y los motivos expuestos.**

Ahora bien, del contenido del acto impugnado en el presente proceso, se advierte que la demandada **omitió especificar debidamente los preceptos legales en los que sustentaron su decisión de negar la expedición de una segunda constancia de servicios**, más aún, arguyendo como motivo de su negativa que el peticionario -hoy actor- no expuso las razones por las cuales requiere su expedición y el uso que pretende darle, por lo que no puede considerarse que en dicha respuesta exista una adecuación entre los motivos que aduce -negando- y el fundamento que debe existir.

Lo anterior, dado que el acto controvertido de fecha 25 veinticinco de enero de 2016 dos mil dieciséis, textualmente indica:

«... con fundamento en los artículos 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, fracción XI, 153, párrafo primero del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; 5, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en atención al escrito firmado por el C. *****, presentado el 24 de agosto de 2020, ante la Dirección de Personal, procedo a contestar en los siguientes términos:

Manifiesto que no es posible acceder a su petición, toda vez que dentro de los registros que obran en esta Dirección de Personal se desprende que el 16 de julio de 2020, presentó una petición a efecto de que se le expidiera una constancia de ingreso laboral, motivo por el cual y en atención a su petición la misma le fue expedida bajo el número de oficio DPC/073/2020 de fecha 21 de julio de 2020, misma que le fue notificada por instructivo el día 11 de agosto de 2020, en el domicilio descrito al rubro del presente oficio, conforme a lo dispuesto en tercer párrafo del artículo 41 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, motivo por el cual no es posible acceder a su petición, toda vez que del citado oficio se desprende la información que requiere reiteradamente ya le fue proporcionada, aunado al hecho de que su petición no se desprenden las razones por las cuales requiere su expedición y el uso que pretende darle.»

De los artículos 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, fracción XI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, se desprende la obligación de las autoridades administrativas de dar respuesta por escrito, de manera congruente a lo solicitado, completo, fundado y motivado, en un plazo breve, a las peticiones formuladas por los gobernados.

En este tenor, el artículo 153 del código referido en el párrafo anterior, e invocado por la demandada, reitera la obligación de las **autoridades administrativas estatales** de dar respuesta a las peticiones que le sean formuladas, y además señala la consecuencia de la omisión por parte de la autoridad, esto es, la configuración de la negativa ficta.

Finalmente, el artículo 41 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, regula la manera en que deberán realizarse las notificaciones de carácter personal, precepto legal igualmente inserto por la demandada en su respuesta.

Por lo tanto, las normas invocadas por la autoridad **demandada no justifican que únicamente se pueda expedir una constancia de servicios**, y tampoco que se establezca como requisito que el solicitante indique en su petición o solicitud para acceder a dicha constancia las razones por las cuáles requiere de la misma y el uso que le dará.

Por consiguiente, no existe adecuación entre los motivos aducidos por las demandadas y la norma legal invocada en el escrito de fecha 17 diecisiete de septiembre de 2020 dos mil veinte.

D). Conclusión. Expuesto lo anterior, se concluye que asiste la razón a la parte actora, debido a que no existe adecuación entre los motivos por los cuales niega la expedición de la constancia y los fundamentos invocados, lo que constituye una violación a lo dispuesto en el artículo 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En tal sentido, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la indebida motivación y fundamentación del acto impugnado

SEXTO. Decisión o Fallo. En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad del acto impugnado para el efecto** de que: **la autoridad demandada emita una respuesta al demandante en congruencia a lo peticionado, es decir, le expida la constancia de servicios en los términos que le fue solicitada el 24 veinticuatro de agosto del 2020 dos mil veinte**⁵.

Al respecto es de destacar que **el acto decretado nulo fue dictado en respuesta a una petición**, por ello la nulidad decretada no puede ser total, sino para el efecto de que ese acto sea sustituido por otro sin las deficiencias advertidas. No estimarlo así, implicaría dejar sin resolver la solicitud planteada, contraviniéndose con ello el principio de seguridad jurídica en detrimento del solicitante. En apoyo a lo previamente descrito se cita la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 67/98⁶ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reza:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO. Los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de fundamentación y motivación de la resolución reclamada son los de constreñir a la autoridad responsable a dejarla sin efectos y a emitir una nueva subsanando la irregularidad cometida, cuando la resolución reclamada se haya emitido en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en estas hipótesis es preciso que el acto sin fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejaría sin resolver lo pedido.»

⁵ Entre otras, indique la fecha de ingreso a la Secretaría de Seguridad Pública de Celaya, Guanajuato, -y no únicamente la del último cargo desempeñado-, así como el salario y puestos desempeñados.

⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 358. Número de registro: 195590.

SÉPTIMO. Pretensiones del actor y consecuencias. Como se señaló previamente, la parte actora únicamente solicitó la nulidad de la resolución impugnada, pretensión que se encuentra atendida y satisfecha en el Considerando Quinto, incluso con lo efectos impresos a dicho fallo.

OCTAVO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, la autoridad demandada deberá cumplimentar la condena que precede en el considerando Sexto inmediato anterior -**expedición de constancia de servicios en los términos exactamente solicitados**-, e **informar sobre ello** en un término de **5 cinco días hábiles** contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.*****

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala es competente para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Cuarto de la presente sentencia.

TERCERO. Se decreta la nulidad total del acto impugnado para los efectos precisados en los considerandos Quinto, Sexto y Octavo de esta sentencia.

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 Karolina Patlán González**, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 1971/1ª Sala/2020.-----

Versión Pública TJA