

Silao de la Victoria, Guanajuato, 4 cuatro de diciembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **456/1ªSala/20** promovido por *****; ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el día 19 diecinueve de febrero de 2020 dos mil veinte, *****-por propio derecho-, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado:

«**A)** Se demanda la nulidad del oficio número *****, suscrito y firmado por el Oficial Mayor de la Presidencia Municipal de Celaya, Guanajuato, (...)

B) Demando a la vez, los actos de discriminación laboral contenidos en la resolución contenida en el oficio número ***** de fecha 28 de enero de 2020, (...)»

Además, hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **1)** la nulidad total del acto impugnado; y, **2)** el reconocimiento de su derecho a que se le otorgue su jubilación por haber cumplido los requisitos establecidos en el artículo 10 del Reglamento de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. En este apartado, se expondrán los hechos que acontecieron durante el desarrollo de la presente secuela procesal:

1. Mediante auto de fecha 24 veinticuatro de febrero de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el demandante en el escrito inicial de demanda, la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca y la prueba testimonial ofrecida¹; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como por señalando domicilio electrónico para recibir notificaciones.

2. Posteriormente, mediante proveído de fecha 18 dieciocho de septiembre de 2020 dos mil veinte, **se tuvo al Ayuntamiento, al Oficial Mayor, y al Director de Personal adscrito a la Oficialía Mayor, todos de Celaya, Guanajuato, por contestando la demanda planteada en su contra**; asimismo, se tuvo por reconocida la personalidad del Director Jurídico dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, como representante legal del Ayuntamiento.

Tambien se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas por las autoridades en sus respectivos ocursos de

¹ A cargo de Francisco Santoyo González, Pablo Cruz Presa y *****.

contestación, por designando abogados autorizados y por señalando domicilio electrónico para recibir notificaciones.

Asimismo, se requirió al Director de Personal adscrito a la Oficialía Mayor del municipio de Celaya, Guanajuato, para que exhibiera la documental consistente en «sentencia del juicio de amparo indirecto número ***** del juzgado Quinto de Distrito del Décimosexto Circuito»², bajo apercibimiento de que en caso de no dar cumplimiento, se le tendría por no ofrecida.

3. Por auto dictado el día 28 veintiocho de octubre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la autoridad demandada por no ofreciendo la documental consistente en sentencia del juicio de amparo indirecto número *****, toda vez que no dio cumplimiento al requerimiento que le fue formulado.

Finalmente, se señaló fecha y hora para el desahogo de la prueba testimonial ofrecida por la actora, así como para la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 27 veintisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte, tuvo verificativo la diligencia para el desahogo de la prueba testimonial ofrecida del actor, únicamente en cuanto al testigo *****³; asimismo, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la autoridad demandada y no así por la parte actora.

No obstante lo anterior, mediante acuerdo emitido el 3 tres de diciembre de 2020 dos mil veinte, se regularizó el proceso para efecto de tener a

² Toda vez que a pesar de que ofreció la misma como prueba de su intención, no la exhibió.

³ Toda vez que la parte actora se desistió de la prueba testimonial ofrecida a cargo de los testigos Francisco Santoyo González y Pablo Cruz Presa.

las autoridades demandadas por formulando alegatos en tiempo y forma.

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, 7, fracción I, inciso g), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; en relación con el artículo 243, primer y segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior, sin soslayar que las autoridades demandadas sostienen en su escrito de alegatos que el Tribunal es incompetente para conocer y resolver el asunto, pues las pretensiones intentadas son de «naturaleza laboral»⁴; sin embargo, la propia autoridad reconoce, tanto en su contestación como en sus alegatos, que la relación que existe entre el municipio de Celaya y el promovente, en su carácter de miembro de seguridad pública municipal, es de carácter «administrativa», la cual se rige por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Pues, arguye que el asunto versa sobre el otorgamiento de una pensión de jubilación por años de servicio, la cual representa una prestación extralegal de naturaleza contractual-laboral y que sólo es aplicable a las personas consideradas como empleados o trabajadores del municipio de Celaya, Guanajuato.

Aunado lo anterior, también se destaca que el acto impugnado, es decir, la resolución recaída a la solicitud de pensión por años de servicio como policía municipal -en la que se determina improcedente el otorgamiento de la misma-, reviste la calidad de «acto administrativo»⁵ y, por tal motivo, encuadra en el supuesto de competencia establecido en el artículo 7, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, mismo que dispone:

«**Artículo 7.** Las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato serán competentes para conocer: **I.** En primera instancia: (...) **g)** De los actos y resoluciones derivados de la relación administrativa de los integrantes de las instituciones policiales estatales y municipales.

Por tanto, con fundamento en el ordinal 7, fracción I, inciso g), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 243, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, **se determina que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, es competente para conocer y dirimir sobre el proceso administrativo promovido por Adolfo Mondragón Santana**, al tratarse de una controversia que versa sobre nulidad de actos derivados de la relación administrativa del integrante de una institución policial municipal.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. De conformidad con lo previsto por el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y

⁵ El ordinal 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece que: «El acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del Estado o de sus municipios 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, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales».

Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, previo al estudio del fondo, debe fijarse de manera precisa los actos impugnados por el actor⁶.

Luego, del análisis integral realizado al escrito inicial de demanda, se advierte que el accionante pretende controvertir la legalidad de:

▪ **La resolución contenida en el oficio número**

emitido el día 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte, por el Oficial Mayor del municipio de Celaya, Guanajuato.

Actuación cuya existencia, en términos de lo dispuesto por los artículos 78, 123 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se encuentra acreditada la existencia mediante la copia certificada de la misma exhibida por el accionante, misma que hace fe de la existencia de su original y que al revestir la calidad de una documental pública, reviste pleno valor probatorio.

Lo anterior, máxime que en sus respectivos ocurso de contestación-, las autoridades demandadas reconocieron expresamente la veracidad de su existencia y emisión, lo cual hace prueba plena en su contra, de conformidad con los ordinales 119 y 280, fracción III, del citado código.

Por otra parte y desprendido del análisis realizado al escrito inicial de demanda, también se advierte que el actor pretende controvertir la

⁶ 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

legalidad de: «(...) los actos de discriminación laboral contenidos en el oficio *****(...)»

Ante tal circunstancia, es pertinente clarificar que si bien el actor endereza igualmente la acción de nulidad en contra de **«actos discriminatorios en el ámbito laboral»**, lo cierto es que dicha expresión debe entenderse como una situación **«conexa o subyacente»** a los fundamentos y motivos expuestos por la autoridad demandada para resolver la improcedencia de lo peticionado por el justiciable, y no así como un acto susceptible de ser impugnado de forma autónoma o aislada al oficio número *****.

De tal suerte que, la actualización de un trato discriminatorio atañe -en todo caso- al estudio del fondo del asunto, esto es, al análisis de la legalidad de las razones, motivos y causas en que se apoyó la autoridad para determinar desfavorablemente la situación jurídica del peticionante; ello, máxime que en sus conceptos de impugnación, la parte actora esgrime diversos argumentos dirigidos a evidenciar que la motivación y fundamentación de la determinación impugnada resulta indebida por aplicarse en su perjuicio un trato discriminatorio o desigual por razón de género.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

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, previo al estudio de fondo del asunto, se

procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados⁷.

Establecida la existencia del acto impugnado⁸, se advierte que no obra en autos probanza alguna que acredite que el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato o el Director de Personal, hayan dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar la determinación contenida en el oficio número *****, de 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte -acto rebatido-; razón por la cual, y respecto a dichas autoridades, **no se actualiza la figura de «demandado» prevista en el artículo 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**, pues no le es atribuible tal calidad, ya que para determinar el carácter de autoridad demandada es indispensable analizar las características particulares de aquel a quien se le imputa el acto reclamado y la naturaleza de éste.

Entonces, aun cuando del escrito inicial de demanda la accionante «atribuye» el carácter de autoridades demandadas al Ayuntamiento y al Director de Personal, ambos de Celaya, Guanajuato; **empero, en el acto tachado de ilegal, no hubo pronunciamiento o intervención de su parte.**

⁷ Ello, acorde a lo establecido en 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

⁸ Considerando Segundo de esta resolución.

Esto es, oficio número ***** no fue ordenado, dictado ni ejecutado por esas autoridades, sino que su respectiva emisión por parte del Oficial Mayor, se justifica con el cumplimiento al derecho de petición, en virtud de la solicitud formulada por el actor mediante escrito dirigido al «Oficial Mayor del municipio de Celaya, Guanajuato» y presentado el día 4 cuatro de junio de 2019 dos mil diecinueve; de lo cual, se advierte que **en la presente causa se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**⁹.

Como consecuencia de lo anterior, con fundamento en el artículo 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **resulta procedente decretar el sobreseimiento en el proceso respecto del Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, y del Director de Personal del mismo municipio.**

Con independencia de lo anterior, este Juzgador no advierte diversa causa de improcedencia o sobreseimiento que impida el análisis de fondo de la causa intentada en contra de la determinación emitida por el Oficial Mayor de Celaya, Guanajuato, por lo que se avocará al estudio de los conceptos de impugnación esgrimidos en su contra.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendentes a controvertir su

⁹ «Artículo 261. El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones: (...) VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; (...)»

eficacia. Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos¹⁰.

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Antes de entrar al estudio del fondo del presente asunto, resulta necesario precisar como hechos relevantes que anteceden la emisión del acto impugnado en esta causa y que esta Sala tiene por acreditados, los siguientes:

1. El día 4 cuatro de junio de 2019 dos mil diecinueve, el accionante presentó ante la Oficialía Mayor, escrito de petición dirigido al Oficial Mayor «con conocimiento» al Director de Personal de la Presidencia municipal de Celaya, Guanajuato, en el cual solicitó el otorgamiento de una pensión por jubilación en términos del ordinal 10 del Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato.

Ello, según lo refiere en su escrito de demanda y sin perjuicio de que en su escrito inicial no haya exhibido el aludido escrito de petición; recordando al efecto que en el Considerando Tercero de esta resolución se sobreseyó en el proceso promovido en contra del Ayuntamiento municipal y el Director de Personal, ambos de Celaya, Guanajuato, dado que no participaron en la emisión o ejecución del acto controvertido, reiterando que el dictado de la

¹⁰ Tal pronunciamiento, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia de rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**» Tesis: 2a. /J.58/2010, 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, Página: 830.

resolución confutada constituye una acción única y exclusivamente atribuible al Oficial Mayor de Celaya, Guanajuato.

2. En respuesta, la autoridad demandada emitió primeramente el oficio *****, el día 19 diecinueve de junio de 2019 dos mil diecinueve; sin embargo, el accionante promovió en su contra juicio de amparo indirecto, mismo que se radico bajo el expediente número *****, en el índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Guanajuato.

Luego, una vez seguido el trámite correspondiente, el día 28 veintiocho de agosto de 2019 dos mil diecinueve se emitió sentencia a través de la cual **se concedió el amparo promovido** ante la falta de congruencia en el oficio reclamado y se condenó al encargado del despacho de la Oficialía Mayor que: **(i)** dejara insubsistente el oficio reclamado; y **(ii)** en su lugar, emitiera otro con libertad de atribuciones, respondiendo en forma congruente, fundada y motivada lo pedido por el ahora accionante respecto de ser sujeto de pensión por antigüedad, considerando los elementos de convicción allegados y los que, en su caso, obren en su poder, para tomar una decisión.

Lo anterior, se encuentra acreditado mediante la información contenida en la ejecutoria emitida dentro del juicio de amparo indirecto expediente número *****, misma que obra que obra consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes¹¹ y

¹¹ La cual obra consultable, específicamente, en el enlace electrónico oficial siguiente:
http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1000/1000000025195974006.doc_1&sec=Antonio_Guiza_Cabrera&svp=1

que, se enuncia a manera de «hecho notorio»¹², de conformidad con lo previsto por el ordinal 55 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

3. En cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo indirecto antes referido, el día 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte, el Oficial Mayor de Celaya, Guanajuato, emitió en respuesta a la solicitud del accionante el oficio número *****, en el cual determinó lo siguiente:

«(...) 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; y 5, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, procedo a contestar el escrito firmado por Adolfo Mondragón Santana, presentado el 4 cuatro de junio de 2019, en los siguientes términos:

Manifiesto que su petición de pensión hecha con fundamento en el artículo 10 del Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato, es improcedente porque usted es un oficial de policía municipal y no un trabajador, y por ello la relación que lo une con mi representada es de carácter administrativo, debiendo de aplicarse las disposiciones aplicables a su estatuto jurídico como miembro de las fuerzas de seguridad pública, tal y como dispone el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, conforme al artículo 45 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, los policías tienen derecho a las prestaciones mínimas en materia de seguridad social, como son las que ha convenido el municipio de Celaya, Guanajuato, con el Instituto Mexicano del Seguro Social -en términos del

¹² Sustenta tal aserto, lo establecido en la jurisprudencia intitulada: «**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**» Décima Época Registro: 2017123 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 55, Junio de 2018, Tomo I Materia(s): Común Tesis: P./J. 16/2018 (10a.) Página: 10

artículo 13, fracción V de la Ley del Seguro Social-, entre las que se incluyen las pensiones de cesantía por edad avanzada y vejez, reconocidas en los artículos 152, 154, 155, 161 y 162 de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, como usted lo confiesa en su petición y con los anexos que presenta, se aprecia que se encuentra cotizando ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, razón por la cual, usted puede reclamar ante dicho Instituto las prestaciones de seguridad social, como son, respectivamente, las sendas pensiones de cesantía por edad avanzada o vejez.

Como ya dije en supralíneas, los policías no son trabajadores y por ello no pueden considerarse dentro del concepto «empleados» utilizado en el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato, razón por la cual los supuestos de dicho reglamento no le son aplicables, ni siquiera por analogía, al existir una restricción constitucional en el artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional.

En ese orden de ideas, al no existir precepto alguno que le considere como trabajador del Municipio, ello implica que existe prohibición constitucional para que pueda obtener la pensión que pretende, como es el artículo 127, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en dicha norma constitucional se establece que las pensiones o jubilaciones deberán estar previsto en ley o decreto legislativo. En este caso, el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones, no establece que los policías puedan ser considerados como “empleados”, ni dicho “reglamento” puede considerarse como ley o decreto legislativo que autorice concederle el derecho a la pensión a un policía municipal.

Además, en el supuesto sin conceder que usted llegare a ser considerado como trabajador, tampoco le son aplicables los supuestos del artículo 10 del Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato, porque es varón y por ello, requeriría contar con 30 años ininterrumpidos de servicio y 55 años de edad. En el presente caso usted ha estado sujeto a una relación administrativa con el Municipio por 25 años con 4 meses de manera ininterrumpida y contaba con 56 con tres meses, al momento de la presentación de la petición de pensión tal y como se demuestra con la impresión de la constancia de semanas cotizadas en el Instituto Mexicano del Seguro Social, (...)

No pasa por alto de quien suscribe que las mujeres requieren contar con 25 años de servicio sin límite de edad para obtener la pensión a que refiere el artículo 10

del Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato, sin embargo, la distinción entre mujeres y varones hecha...resulta constitucional porque es una medida afirmativa que garantiza la igualdad doméstico adicional al que realizan en sus centros de trabajo y ello les genera un mayor desgaste; situación que motivó al Ayuntamiento a concederles a las mujeres trabajadoras una jubilación temprana.

Dicha medida afirmativa tiene sustento en lo dispuesto por los artículos 1, último párrafo, 4, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 4, punto 1, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y 2, párrafos cuarto y quinto de la Ley Federal del Trabajo, aplicable al caso por disposición del artículo 9, primer párrafo de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.

Hecho lo anterior, se deja sin efectos el diverso oficio ***** del 19 de junio de 2019, emitido inicialmente en respuesta a la petición que ahora nos ocupa, tal y como esta ordenado en los autos del juicio de amparo *****-III, del índice del Juzgado Octavo de Distrito promovido por usted en contra del suscrito y otras autoridades municipales.

(...)»

4. Estimando ilegal tal decisión, el actor promovió la demanda de nulidad que nos ocupa.

Ahora bien y acorde con lo preceptuado en el artículo 302, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **este resolutor procede a analizar «de oficio» la competencia de la autoridad que emitió el oficio número ***** -acto impugnado-, por ser una cuestión de orden público.**

Esto, al tenor del criterio jurisprudencial por contradicción de tesis, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tenor literal siguiente:

«COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad.»¹³

Énfasis añadido.

Así entonces, el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

¹³ Tesis 2a./J. 218/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Núm. de Registro 170827, consultable a Página 154.

«**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, **que funde y motive la causa legal del procedimiento**».

Lo antepuesto se reitera en la fracción I del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que a la letra dispone:

«**Artículo 137.** Son elementos de validez del acto administrativo:

I.- Ser expedido por autoridad competente.»

Así, los preceptos citados consagran el **principio de legalidad**, el cual establece que las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les permite la ley, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados; por lo que la competencia no solo se traduce en la posibilidad de emitir un acto de molestia en perjuicio de un particular, sino que además es requisito necesario e indispensable, que en el ordenamiento legal aplicable se prevea la existencia de la autoridad competente para emitir el acto o resolución de índole administrativo.

En la especie, una vez analizado el contenido de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad encausada fundamentó su **competencia formal y material** 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; y 5, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, los cuales disponen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

«**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario».

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato

«**Artículo 8.** Las autoridades tendrán, frente a los particulares, las siguientes obligaciones: (...) **XI.** Dictar resolución expresa sobre las peticiones que les formulen, dentro de los plazos legales; (...)

Artículo 153. Las autoridades administrativas del Estado y sus municipios están obligadas a contestar por escrito o por medios electrónicos cuando proceda, las peticiones formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables. A falta de disposición legal expresa, las autoridades deberán producir sus respuestas dentro de los siguientes treinta días a partir de la recepción del pedimento, con independencia de la forma o medios utilizados para su formulación.»

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato

«**Artículo 5.** (...) A toda petición recaerá, por parte de la autoridad municipal, un acuerdo congruente con lo solicitado, completo, fundado y motivado que deberá ser comunicado al peticionario o a la persona autorizada por éste, a través de los diferentes tipos de notificaciones establecidos en el artículo 39 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (...).

Sin embargo, de la transcripción anterior **no se advierte que el Oficial Mayor tenga facultades para resolver la petición formulada por el accionante, esto es, para determinar la improcedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación por años de servicio.**

Por el contrario, el artículo 52 del Reglamento Interior de Trabajo para los Trabajadores al Servicio de la Presidencia Municipal de Celaya, Guanajuato, dispone de manera clara y textual lo siguiente:

«**Artículo 52.** Los trabajadores, su cónyuge e hijos gozarán en su caso, de las pensiones previstas en el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores de la Presidencia Municipal, **requiriendo únicamente presentar su solicitud y anexar las constancias correspondientes para cada caso ante la Dirección de Personal, quien turnará la solicitud para su aprobación y otorgamiento ante el H. Ayuntamiento**».

Énfasis y subrayado añadidos.

Con base en lo anterior, es de advertirse la incompetencia de la autoridad que emitió la determinación de improcedencia de otorgamiento de pensión, toda vez que la decisión fue dictada por el Oficial Mayor y no por el «Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato», siendo que este último es a quien compete aprobar y otorgar a los trabajadores, a su cónyuge e hijos, el goce de las pensiones previstas en el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores de la Presidencia Municipal.

En ese sentido, se advierte que, en efecto, el solicitante debe presentar su petición ante el Director de Personal, a fin de que éste turne la solicitud para su aprobación y otorgamiento ante el Ayuntamiento, siendo este último órgano colegiado quien se encuentra legalmente facultado para resolver en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Al respecto, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial aprobado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

«COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.»¹⁴

Subrayado propio.

¹⁴ Tesis: 2a./J. 57/2001, Novena Época, Registro: 188432 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, noviembre de 2001 Materia(s): Administrativa Página: 31.

Además, no se soslaya hacer mención que el día 27 veintisiete de noviembre del 2020 dos mil veinte, se desahogó la prueba testimonial ofrecida por el actor a cargo de *****; sin embargo, se precisa que dicha probanza «**carece de idoneidad y relevancia**»¹⁵ en la presente causa procesal, toda vez que la relación administrativa entre el actor y el administración pública de Celaya, Guanajuato, así como la presentación de la solicitud de jubilación, se encuentran acreditadas mediante el reconocimiento expreso de la propia autoridad demandada vertido tanto en el acto impugnado, como en su ocurso de contestación.

De manera que, **los testimonios ofrecidos y desahogados no abonan a la demostración de los hechos narrados por la parte actora pues éstos ya obran debidamente acreditados mediante los demás elementos convictivos que obran en autos**, con fundamento en los artículos 53, 117, 126 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad** de la resolución contenida en el oficio número *****, emitido el día 28 veintiocho de enero de 2020 dos mil veinte, por el Oficial Mayor del municipio de Celaya, Guanajuato, **para el efecto** de que esa autoridad:

- 1) Deje insubsistente la resolución impugnada, y

¹⁵ Ilustra sobre la idoneidad probatoria, la tesis cuyo rubro reza: «**PRUEBAS. PARA DETERMINAR SU IDONEIDAD HAY QUE ATENDER A LA MANERA EN QUE REFLEJAN LOS HECHOS A DEMOSTRAR.**» Novena Época Registro: 170209 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Febrero de 2008 Materia(s): Civil Tesis: I.3o.C.671 C Página: 2371

2) En términos de lo previsto por el ordinal 52 del Reglamento Interior de Trabajo para los Trabajadores al Servicio de la Presidencia Municipal de Celaya, Guanajuato, remita la petición formulada por el actor -junto con sus anexos-, al «Director de Personal», a fin de que esa autoridad dé el trámite respectivo y turne la solicitud -debidamente integrada- al «Ayuntamiento municipal de Celaya, Guanajuato» para que, en su oportunidad, ésta última determine de manera fundada, motivada, congruente y sin evasivas, la procedencia o no de lo solicitado, esto es, el otorgamiento o no de una pensión jubilatoria por los años de servicios prestados al Municipio de Celaya, Guanajuato.

Ello, considerando que el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones de los trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato, no condiciona para ello la calidad del empleado.

Éste último pronunciamiento, se explica en razón de que **el accionante -en su calidad de Oficial de Policía Municipal-, tiene constituido en su esfera jurídica el derecho a la «seguridad social» por parte del municipio de Celaya, Guanajuato**, con fundamento en lo previsto por los artículos 123, Apartado B, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción XV, y 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como 9, fracción XV, y 59, primer párrafo, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, los cuales enseguida se transcriben:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

«**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: (...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. (...)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.»

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

«**Artículo 7.-** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: (...)

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y (...)

Artículo 45.- Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato

«**Artículo 9.** Corresponde al Estado y a los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias: (...)

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios de aquéllos;(...).

Artículo 59. Las instituciones de seguridad pública deberán garantizar a sus integrantes, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado. El Estado y los municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)

Del andamiaje normativo esbozado, se colige que aun cuando los miembros de las instituciones policiales se encuentran en un régimen de excepción sobre las condiciones bajo las que prestan sus servicios - dada la importancia de su función en beneficio de la sociedad-; **tal circunstancia no exime al Estado -en términos del numeral 1º Constitucional- de garantizar y respetar los derechos humanos de todos sus servidores públicos,** porque la situación jurídica relevante es que bajo el parámetro mínimo internacional, cualquier persona que preste un servicio -trabajo en sentido amplio-, tiene derecho a desempeñarlo en condiciones dignas y justas, así como a recibir como contraprestación una remuneración que les permita a ellos y a sus familiares gozar de un estándar de vida digno.

Por eso, no obstante los miembros de las instituciones policiales presten sus servicios bajo una relación de naturaleza administrativa, lo cierto es que por mandato constitucional, **éstos tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.**

Entonces, se torna inconcuso que las «pensiones y jubilaciones» forman parte de las prestaciones de seguridad social, quedando como deber de

la autoridad el instrumentar y fortalecer la normativa del régimen y sistema complementario de seguridad social; por consiguiente, **al no haber una distinción expresa dentro del Reglamento de Pensiones y Jubilaciones de los trabajadores del Municipio de Celaya, Guanajuato, sus disposiciones resultan aplicables a todos aquellos que se encuentran subordinados a la administración pública municipal de Celaya, Guanajuato, entre ellos, los elementos de seguridad pública.**

Lo determinado, se sustenta en el artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en el artículo 302, fracción I, del mismo ordenamiento legal, toda vez que la resolución impugnada fue dictada por una autoridad incompetente.

Por último, **la autoridad demandada deberá cumplir lo aquí ordenado en un término de 5 cinco días¹⁶ hábiles contados a partir de aquél en que cause ejecutoria la sentencia de mérito,** de conformidad con los ordinales 319, 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEXTO. Estudio de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por el actor.

¹⁶ Artículo 322, primer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 29 de abril de 2020, en relación con el Decreto Gubernativo Número 173, y que entró en vigor a partir del 15 de octubre de 2020.

Por lo que respecta a las pretensiones ejercitadas por la parte actora previstas en las fracciones II y III, del artículo 255 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **este Juzgador determina que no ha lugar a adoptar ninguna medida adecuada para el pleno restablecimiento de las mismas**, ya que se encuentran supeditadas a la emisión de un nuevo acto administrativo dictado por autoridad competente al tenor de los efectos impresos en esta sentencia, sin que proceda su reiteración.

Ello, tal como se establece en el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Tribunal de Justicia Administrativa, que es del rubro y texto siguiente:

«RECONOCIMIENTO DEL DERECHO Y CONDENA. CUANDO SE TRADUCEN DIRECTAMENTE EN EL EFECTO DE LA NULIDAD OTORGADA, SU ESTUDIO ES INNECESARIO. Cuando las pretensiones de reconocimiento a un derecho y/o la condena -solicitadas por la parte accionante- se traducen directamente en el efecto de la nulidad decretada, resulta innecesario un pronunciamiento al respecto, pues estas pretensiones se encuentran ya atendidas dentro del estudio que llevó a la nulidad decretada y se encuentran supeditadas a la emisión de ese nuevo acto»¹⁷

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

RESUELVE

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

¹⁷ Expedientes 2422/2ªSala/16, sentencia del 9 de febrero de 2017; 486/2ªSala/16, sentencia del 27 de abril de 2017; y 316/2ªSala/17, sentencia del 8 de junio de 2017. Actor: ****).

SEGUNDO. Se sobresee en el proceso intentado respecto del Ayuntamiento y del Director de Personal, ambos de Celaya, Guanajuato, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de este fallo.

TERCERO. Se decreta la nulidad de la resolución impugnada, para los efectos precisados en el Considerando Quinto de esta sentencia.

CUARTO. No se reconoce derecho ni se establece condena alguna, acorde a lo señalado en el Considerando Sexto de la presente resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes y, en su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido, así como 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 Ruth Esther Rodríguez García, 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 456/1ªSala/20 de fecha 4 cuatro de diciembre de 2020 dos mil veinte.-----