



EXPEDIENTE: 1351/2019
RECURSO: APELACIÓN
JUICIO ADMINISTRATIVO: I-810/2017
SALA DE ORIGEN: PRIMERA

PONENTE: JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ
SECRETARIO PROYECTISTA:
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DOMÍNGUEZ

GUADALAJARA, JALISCO, DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.

Vistos los autos para resolver el recurso de apelación interpuesto por el abogado patrono de la parte actora *****-, por conducto de su abogado patrono ***** , en contra de la sentencia definitiva dictada el once de junio de dos mil diecinueve, dentro del juicio administrativo I-8101/2017 del índice de la primera sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

R E S U L T A N D O S

1. Por escrito presentado ante la oficialía de partes común de este Tribunal el tres de julio de dos mil diecinueve, la parte actora, por conducto de su abogado patrono, interpusó recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva dictada el once de junio de dos mil diecinueve, por la primera sala unitaria de este Tribunal.

2. Mediante proveído de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, se admitió a trámite el medio de defensa, ordenándose correr traslado a la parte demandada para que dentro del plazo que le fue otorgado, manifestara lo que a su interés legal correspondiera respecto del citado medio de defensa, apercibiéndole que transcurrido dicho plazo se remitirían las constancias necesarias a la Sala Superior de este Tribunal; contestación que realizó en tiempo a los agravios formulados por la parte recurrente, como se desprende de la diversa actuación de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por lo que se ordenó integrar el recurso de mérito y remitirlo a esta Sala Superior para su resolución.

3. Por oficio 2600/2019 de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la primera sala unitaria remitió los autos originales a esta Sala Superior para emitir el proyecto de resolución

correspondiente, en atención a lo previsto por el artículo 100 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

4. En la Vigésima Sesión Ordinaria de la Sala Superior, celebrada el once de diciembre de dos mil diecinueve, se determinó registrar el asunto bajo el expediente 1351/2019, designándose a la Ponencia del Magistrado José Ramón Jiménez Gutiérrez, para la formulación del Proyecto de Resolución, en términos de los artículos 100 y 101 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

5. Recibidas las actuaciones que se adjuntaron al oficio 4460/2019, suscrito por el Secretario General de Acuerdos del propio Tribunal, se turnaron los autos al Magistrado Ponente para emitir la resolución del recurso de cuenta.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es competente para resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con lo previsto en los artículos 65 y 67, de la Constitución Política de esta entidad, artículo 8 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, así como 1, 2, y 96, fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, así como 18 fracciones II y VIII, y 19 del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, al tratarse de un asunto de cuantía determinada.

SEGUNDO. Refiere la parte recurrente que la sentencia controvertida no se encuentra debidamente fundada y motivada, tomando en consideración que en la misma se determinó que la resolución impugnada constituye una respuesta recaída a un escrito presentado por el actor en sede administrativa, a través del cual se le informaba su estado de salud y de las diversas incapacidades otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como de la constancia médica expedida por los servicios médicos municipales de Zapopan, Jalisco, sin que se resuelva alguna situación de derechos concreta con relación al demandante.



Aunado a lo anterior, la sentencia impugnada se sustentó en una jurisprudencia que resulta inatendible e inaplicable, que aun cuando cumpla con los requisitos previstos en el artículo 217 de la Ley de Amparo debe atenderse a la necesaria adecuación del caso justiciable a la prevención contenida en esa fuente de derecho; aun y cuando la institución jurídica del interés jurídico esté intrínsecamente relacionada o encuentre coincidencias entre el juicio de amparo y el juicio de nulidad, ello no actualiza por sí mismo la procedencia de la aplicación de dichos criterios al caso concreto.

Añade que de conformidad a lo establecido en el artículo 4 fracción I, inciso e), de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, este Tribunal es competente para conocer de aquellas controversias que se susciten entre los cuerpos de seguridad pública municipales y las instituciones policiales, por lo que el actor tiene legitimación a la causa, así como interés jurídico para impugnar los actos administrativos que se le atribuyen a la autoridad municipal demandada, ya que a través de la respuesta emitida por la autoridad demandada se le niega al actor su derecho a la seguridad social, puesto que no se le aceptan diversos justificantes médicos que acreditaban fehacientemente y clínicamente su padecimiento, por lo que constituye por anaogía una violación a su derecho fundamental a la salud y a la seguridad social, al trabajo así como al salario, lo que claramente generó una controversia entre la autoridad municipal y el actor.

Por último menciona que la sentencia de primer grado conculca en su perjuicio su derecho fundamental al recurso judicial efectivo tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, por lo que considera que deberá revocarse la sentencia impugnada.

Esta Juzgadora considera inoperantes los agravios planteados por la parte recurrente, con base en lo siguiente:

En el acuerdo de radicación de demanda de veinte de septiembre de dos mil diecisiete, se tuvo como acto administrativo

impugnado *la nulidad del oficio número RH/094/2017 de fecha 11 once de enero de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por la Titular de la Unidad de Enlace Administrativo*;¹ al respecto en la sentencia de once de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la primera sala unitaria de este Tribunal, resolvió sobreseer en el juicio en atención a lo siguiente:

(...)

Ahora bien, la resolución impugnada corresponde a una respuesta que recayó a un escrito que presentó en sede administrativa en la cual informaba de su estado de salud y de las diversas incapacidades otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social así como la constancia medica expedida por un médico adscrito a Servicios Médicos Municipales de Zapopan, en la cual según el dicho del actor se indica que no puede laborar y necesita reposo por tres semanas, ello con la finalidad de justificar sus inasistencias, sin que dicho acto afecte la esfera jurídica de derechos del accionante, porque únicamente la respuesta a su ocurso, sin que resuelva alguna situación de derecho concreta con relación al demandante.

En consecuencia, se dereta el sobreseimiento del juicio de conformidad con los preceptos 29 fracción I y 30 fracción I de la ley adjetiva de la materia.

En ese sentido, del análisis que se realiza al acto que se tuvo como impugnado, consistente en (...) *el oficio número RH/094/2017 de fecha 11 once de enero de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por la Titular de la Unidad de Enlace Administrativo*, se advierte, que únicamente se trata de la respuesta que recayó al escrito presentado por el actor en sede administrativa el cuatro de enero de dos mil diecisiete, en relación a las incapacidades médicas con las cuales pretende justificar su inasistencia a la fuente de trabajo; y si bien es cierto que el actor hace referencia a un procedimiento administrativo número de expediente 126/MV/2016, instaurado en su contra, en todo caso la afectación real y directa a la esfera jurídica de la parte actora, acontecerá hasta que se dicte la resolución definitiva en el citado procedimiento administrativo; siendo ese el momento en que podrá acudir ante este Órgano Jurisdiccional y hacer valer agravios, tanto en contra de la resolución definitiva, como de los vicios de procedimiento.

Como lo determinó la sala unitaria en la sentencia que se controvierte, las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en el artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, son de estudio preferente, previo al estudio de la controversia planteada, dado que se refieren a cuestiones de orden público que persiguen

¹ Foja 70 del cuaderno de pruebas del expediente 1351/2019.



satisfacer el interés general, en el sentido de lograr que solamente puedan anularse los actos de las autoridades administrativas o fiscales a que se refiere en forma amplia el artículo 1 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en contra de los que proceda el juicio administrativo, y a través de ello, constituir la base de la observancia de los actos administrativos, de manera que aquellos contra los que no proceda el juicio, no pueden anularse o resolverse por esa vía.

Es por ello que las causales de improcedencia del juicio, se insiste, son cuestiones de orden público y estudio preferente que debe analizarse por este Tribunal como un imperativo legal, y de estimarse que se actualiza alguna causal de improcedencia, conllevara al sobreseimiento del juicio, puesto que es ineludible que la preservación de la materia no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener un procedimiento que es improcedente en detrimento a los derechos de justicia pronta, completa e imparcial, ya que las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso, incluso para el juzgador, dado que no puede estar sujeto a la voluntad de éstos.

Así, el juzgador en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda incluso en segunda instancia; en ese sentido, el artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco², dispone, entre otras cosas, que a este Tribunal de Justicia Administrativa le compete conocer y resolver las controversias jurisdiccionales en contra de actos o resoluciones de autoridades de la administración pública estatal o municipal, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares y se consideren **definitivos**.

² Artículo 4. Tribunal – Competencia

1. En materia de justicia administrativa, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver de las controversias jurisdiccionales:

I. En contra de actos o resoluciones de autoridades pertenecientes a las administraciones públicas, estatal o municipales:

a) Que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares y se consideren definitivos en los términos de la legislación aplicable;

(...)

Al respecto, resulta oportuno dilucidar qué debe entenderse por actos definitivos, y con esa finalidad, se hacen propios, por analogía, los razonamientos expuestos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2a. X/2003³, que se transcribe:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el **producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.** En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o **actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas**, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

De lo anterior se deduce que el juicio contencioso administrativo solo puede promoverse en contra de actos o resoluciones que reflejen el producto final de la manifestación de la voluntad unilateral de la autoridad administrativa, bien se trate de una resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o como una manifestación aislada que no requiera de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, como se desprende del criterio jurisprudencial inserto.

En el caso concreto la actora promovió el juicio en materia administrativa en contra de *del oficio número RH/094/2017 de fecha 11 once de enero de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por la Titular de la Unidad de Enlace*

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336.



Administrativo, documento que no constituyen el producto final o última manifestación de la voluntad unilateral de la autoridad demandada, tomando en consideración que a través del acto impugnado no se está resolviendo alguna situación fiscal de la actora o, algún procedimiento, instancia o petición, como tampoco que se esté limitando, transformando o negando un derecho a favor de la gobernada, careciendo, por ende, del requisito de definitividad para que el documento de cuenta sea impugnado ante este Tribunal de Justicia Administrativa.

De ahí que sea correcta la determinación de la sala unitaria al sobreseer en el juicio de origen, tomando en consideración que el acto impugnado no reúne las características de un acto definitivo que pueda ser impugnado ante este Órgano Jurisdiccional, en atención a lo establecido por el artículo 8 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco⁴, sino que se trata únicamente de un acto por medio del cual se está dando contestación a la solicitud que presentó ante la autoridad demandada, dado que no reúne las características de un acto definitivo que pueda ser impugnado ante este Órgano Jurisdiccional,

Sin que lo anterior, signifique que se violen sus derechos fundamentales de acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, encomendada a tribunales expeditos para impartir justicia, o el derecho a la seguridad social, como lo argumenta el recurrente en atención a lo establecido en los artículos 8 y 25 de la Convención de Americana sobre Derechos Humanos que reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, encomendada a tribunales expeditos para impartir justicia; al respecto resulta oportuno citar lo que al efecto establece la Tesis 1a. XXVI/2012 (10a.)⁵ sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se definió sobre tales aspectos, lo siguiente:

PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los

⁴ Artículo 8. El acto administrativo, es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V*, febrero de 2012, Tomo 1, página 659.

tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.

Del referido criterio se advierte que:

1. El primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, procurando en todo tiempo favorecer a las personas con la protección más amplia.

El principio *pro personae* como se estableció en el criterio transcrito constituye un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual: a) debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente y b) a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria.

Es decir, que dicho principio permite, por un lado; I. Definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro lado; II. Otorgar un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios, implica, por tanto,



acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones que puedan establecerse a su ejercicio.

En el presente asunto, el actor pretende que se actualice la procedencia del juicio administrativo, bajo el argumento de que este Tribunal es competente para conocer de aquellas controversias que se susciten entre los cuerpos de seguridad pública municipales y las instituciones policiales, pasando por alto que el acto que pretende controvertir no reúne las características de un acto definitivo que pueda ser impugnado ante este Órgano Jurisdiccional, sin que ello signifique que le prive de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia, pues en todo caso la afectación real y directa a la esfera jurídica de la parte actora, acontecerá hasta que se dicte la resolución definitiva en el procedimiento administrativo que refiere fue instaurado en su contra.

De ahí que se considere que corresponde a la parte recurrente, evidenciar la ilegalidad de la sentencia apelada, lo que implica combatir los fundamentos y motivos en que la sala unitaria sustentó su fallo, lo que debe hacerse de manera suficiente y completa, situación que no acontece en la especie, de ahí que los mismos resulten inoperantes. Es aplicable la tesis I.5o.A.9 A (10a.)⁶, sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que refiere:

AGRAVIOS INOPERANTES POR INSUFICIENTES EN EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS QUE SÓLO REITERAN LAS MANIFESTACIONES QUE, EN SU MOMENTO, SE HICIERON VALER AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD. En atención al principio de estricto derecho que impera tratándose del recurso de revisión fiscal, la autoridad recurrente tiene la carga procesal de formular sus agravios de forma clara y concisa, e identificar las consideraciones del fallo impugnado con las que se inconforma, así como los planteamientos de derecho que soportan las razones particulares de su disenso, para lo cual debe existir una notoria congruencia entre esos señalamientos, de modo que se evidencie, cuando menos, una causa de pedir impugnativa. Por tanto, cuando los argumentos expresados al efecto no controviertan los razonamientos y fundamentos legales en que se apoyó la sentencia anulatoria recurrida, sino que sólo reiteran las manifestaciones que, en su momento, se hicieron valer al contestar la demanda de nulidad, deben considerarse inoperantes por insuficientes, pues de ellos no se advierte materia sobre la cual justipreciar la legalidad de la decisión judicial impugnada objeto del recurso.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 54, mayo 2018, tomo III, página 2408.*

Bajo las argumentaciones vertidas, **se confirma** la sentencia recurrida; con fundamento en los artículos 96 a 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, se concluye con los siguientes:

RESOLUTIVOS

I. Resultaron **inoperantes** los agravios contenidos en el recurso de apelación interpuesto por abogado patrono de la parte actora, en contra de la sentencia definitiva dictada el once de junio de dos mil diecinueve, dentro del juicio administrativo I-810/2017 del índice de la primera sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

II. Se **confirma** la sentencia apelada, atento a los motivos y consideraciones legales contenidos en el último de los Considerandos de la presente resolución.

III. NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman, por mayoría los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, CC. **Avelino Bravo Cacho** (quien vota en contra y formula voto particular), **José Ramón Jiménez Gutiérrez** como Presidente y ponente, y **Fany Lorena Jiménez Aguirre**, ante el Secretario General de Acuerdos Sergio Castañeda Fletes que da fe.

Avelino Bravo Cacho
Magistrado

José Ramón Jiménez Gutiérrez
Magistrado

Fany Lorena Jiménez Aguirre
Magistrada

Sergio Castañeda Fletes
Secretario General de Acuerdos

La Sala que al rubro se indica de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco

Jalisco y sus municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal, domicilio de la parte actora, etc.). Información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos.

MAGD/DAAR.