



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
TJA-340/2022-A

**PARTE ACTORA**

**AUTORIDAD DEMANDADA**  
AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ÁLVAREZ Y  
OTROS

**MAGISTRADO PONENTE**  
ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

**SENTENCIA DEFINITIVA**

Colima, Colima, diez de enero de dos mil veinticinco.

**VISTO** para resolver en definitiva el juicio de contencioso administrativo radicado bajo el expediente con clave **TJA-340/2022-A**, encontrándose debidamente integrado para su resolución, y

1

**R E S U L T A N D O**

**PRIMERO. Presentación de la demanda**

Mediante escrito presentado el 12 de mayo de 2022 ante este Tribunal, por derecho propio derecho, interpuso demanda en contra del (i) Ayuntamiento de Villa de Álvarez; (ii) la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez; (iii) la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia del Ayuntamiento de Villa de Álvarez y (iv) la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil del Municipio de Villa de Álvarez, por diversos actos administrativos.

## SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo procesal emitido por este Tribunal con fecha 28 de septiembre de 2022, y luego de atender la prevención hecha mediante auto del día 27 de mayo de 2022, se admitió a trámite la demanda promovida por el actor, quien señaló como demandadas a las autoridades municipales mencionadas previamente, y se le tuvo impugnando los actos siguientes:

1. La nulidad del oficio con clave D.R.H.236/2022 expedido el 12 de abril de 2022, por la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez.

2. El procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del actor por las autoridades demandadas.

2

---

En el mismo auto admisorio, se ordenó notificar a las autoridades responsables y correrles traslado con las copias de la demanda, otorgándoles el plazo legal correspondiente para que presentara su contestación en ejercicio de su derecho.

## TERCERO. Admisión de pruebas ofrecidas por la actora

En el auto de radicación de la demanda, se tuvo a la parte actora por admitida las pruebas consistentes en: **1) DOCUMENTAL**, consistente en copia simple de gafete de empleado con nombre y fotografía expedido a favor de \_\_\_\_\_; **2) DOCUMENTAL**, consistente en la copia simple del recibo de nómina expedido por el Municipio de Villa de Álvarez, con número de folio \_\_\_\_\_; **3) DOCUMENTAL**, consistente en la copia simple del

---

<sup>1</sup> Del análisis de las documentales ofrecidas por la parte actora se advierte que el número correcto del recibo de nómina emitida por el Municipio de Villa de



oficio con la clave 069001340100/CST/C3-0628/2021 expedido por el Coordinador Delegacional de Salud en el Trabajo, Dr. Guillermo Herrera Olivia, así como la resolución para el otorgamiento de pensión de incapacidad permanente parcial; **4) DOCUMENTAL**, consistente en copia simple de oficio D.R.H.236/2022 expedido por la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez; **5) INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES;** y **6) PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.**

#### **CUARTO. Recurso de reclamación y desistimiento**

En auto del 25 de noviembre de 2022, se tuvo a la parte actora interponiendo recurso de reclamación en contra del auto emitido por este Tribunal el 28 de septiembre de 2022, mediante el cual se le niega la suspensión del acto reclamado; no obstante, mediante auto de fecha 4 de julio de 2024 se le tuvo a la parte actora desistiéndose del recurso de reclamación interpuesto.

3

#### **QUINTO. Contestación de las autoridades demandadas**

Mediante auto procesal de fecha 10 de enero de 2023, este Tribunal tuvo a la Presidenta Municipal de Villa de Álvarez y Titular de la Comisión del Servicios Profesional de Carrera, Honor y Justicia del Municipio de Villa de Álvarez; al Síndico (representante legal) del mencionado Ayuntamiento; a la Directora de Recursos Humanos y Evaluación del Municipio de Villa de Álvarez, y al Director General de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil del referido Municipio, dando contestación a la demanda.

#### **SEXTO. Admisión de pruebas de las demandadas**

---

Álvarez es el 0601245 y no el 0584420 como erróneamente se pronunció en el auto de fecha 28 de septiembre de 2022.

En el auto relativo a la contestación de la demanda, se tuvo a las autoridades demandadas por admitidas las pruebas consistentes en: **1) DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada de recibo de nómina con el folio                    periodo 19 del 01/10/2022 al 15/10/2022 emitido el por Municipio de Villa de Álvarez a nombre del actor                    ; **2) DOCUMENTAL**, consistente en la copia certificada del oficio 3891/2022 emitido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez; **3) DOCUMENTAL**, consistente en un legajo de copias certificadas, las cuales constan de seis fojas relativas a despliegues operativos de seguridad pública emitidos por la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil del Municipio de Villa de Álvarez; **4) DOCUMENTAL**, consistente en copia certificada del informe remitido por el policía segundo de fecha 21 de octubre de 2022; **5) DOCUMENTAL**, consistente en original del oficio número 554/2022 emitido por la Directora de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez; **6) INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**; y **7) PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**.

#### **SEPTIMO. Ampliación de la demanda**

Mediante auto procesal de fecha 22 de marzo de 2023, este Tribunal tuvo a la parte actora por ampliada la demanda presentada, sin ofrecimiento de pruebas adicionales.

Asimismo, en el citado auto procesal se ordenó notificar a la parte demandada, otorgándole el término legal correspondiente para que manifestara lo que a su derecho conviniera con relación a la ampliación de la demanda.



### **OCTAVO. Contestación de la ampliación de la demanda**

Mediante auto de fecha 8 de mayo de 2023, se tuvo a las autoridades demandadas realizando contestación a la ampliación de la demanda, sin ofrecimiento de pruebas adicionales.

### **NOVENO. Alegatos**

En el mismo auto relativo a la contestación de la ampliación de la demanda, con fundamento en el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa, se otorgó a las partes el plazo legal para presentar por escrito sus alegatos.

Haciéndose constar en auto del 22 de junio de 2023, que la Presidenta y además Titular de la Comisión Del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia; el Síndico (representante legal) y Directora de Recursos Humanos y Evaluación, todos del Municipio de Villa de Álvarez, presentaron sus respectivos alegatos; no así la parte actora y la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil del Municipio de Villa de Álvarez, quienes no desahogaron dicha etapa procesal.

### **DÉCIMO. Turno para el dictado de la sentencia**

Agotadas las etapas procesales respectivas a la substanciación del juicio, con fundamento en el artículo 116 de la Ley de Justicia Administrativa, sin más trámite, fueron turnados los autos para el dictado de la sentencia definitiva.

## **C O N S I D E R A N D O**

## **PRIMERO. Competencia**

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Tribunal de Justicia Administrativa o Tribunal**), de conformidad a lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Federal; 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 77 de la Constitución del Estado de Colima; 2, 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Ley de Justicia Administrativa**) y 1, 2 y 9 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, **Reglamento Interior del Tribunal**), es un órgano de carácter constitucional autónomo a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluyendo la fiscal y de responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, con competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten entre los particulares y las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado o de los Municipios, incluyendo sus respectivos sectores paraestatal y paramunicipal, esto es, del *juicio contencioso-administrativo* como el que aquí se entabla, estando dotado el Tribunal de plena jurisdicción para dictar y ejecutar sus sentencias.

6

## **SEGUNDO. Legitimación procesal**

Con fundamento en los artículos 47, párrafo 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación procesal de la actora y de la autoridad demandada en el juicio que nos ocupa.

## **TERCERO. Precisión de los actos impugnados**



Del análisis integral del escrito de demanda (y su ampliación) y las documentales que se anexan, se desprende que el actor reclama lo siguiente:

I. La nulidad del oficio con clave D.R.H.236/2022, expedido el 12 de abril de 2022, por la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez.

II. El procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del actor por las autoridades demandadas.

Asimismo, del escrito de la ampliación de demanda se desprende que la parte actora reclama lo siguiente:

III. La retención del pago de su salario por concepto de "RET IMSS PENSIÓN DEL IMSS PAGO" por la cantidad de \$2,594.65 (dos mil quinientos noventa y cuatro pesos 65/100 M.N.).

7

Y como consecuencia de lo anterior:

a). La reintegración de las percepciones retenidas por la cantidad de \$2,594.65 (dos mil quinientos noventa y cuatro pesos 65/100 M.N.) por concepto de "RET IMSS PENSION DEL IMSS PAGO", que, a decir de la parte actora, las autoridades demandadas han venido realizando desde la fecha en que inició su retención y hasta su completo pago.

b). El pago del interés legal del 3% mensual desde la primera retención sobre el monto de \$2,594.65 (dos mil quinientos noventa y cuatro pesos 65/100 M.N.) y hasta su completo pago.

c). Que los pagos subsecuentes de sus prestaciones continúen siendo por la cantidad de \$10,622.88 (diez mil seiscientos veintidós pesos 88/100 M.N.) quincenales de forma ordinaria, remuneración que fuera reconocida en el oficio 554/2022 de fecha 28 de octubre de 2022.

d). El pago de las partes proporcionales de aguinaldo para el año 2022 y años siguientes a la fecha de su pago, en la diferencia que resulte del sueldo reconocido de \$10,622.88 (diez mil seiscientos veintidós pesos 88/100 M.N.) en el oficio 554/2022 de fecha 28 de octubre de 2022, que, a decir de la parte actora ha venido calculando de forma indebida en atención a una remuneración de \$4,498.62 (cuatro mil cuatrocientos noventa y ocho pesos 62/100 M.N.)

e). El pago de las partes proporcionales de prima vacacional para el año 2022 y años siguientes a la fecha de su pago, para cada uno de los dos periodos vacacionales por año, en la diferencia que resulte del sueldo reconocido de \$10,622.88 (diez mil seiscientos veintidós pesos 88/100 M.N.) en el oficio 554/2022 de fecha 28 de octubre de 2022, que, a decir de la parte actora se ha venido calculando de manera indebida en atención a una remuneración de \$4,498.62 (cuatro mil cuatrocientos noventa y ocho pesos 62/100 M.N.).

Al respecto, en la precisión de los actos reclamados se observa en el caso, *mutatis mutandis*, el criterio orientador siguiente:

*Época: 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.*

**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**



simple de oficio 069001340100/CST/C3-0628/2021 expedido por el Coordinador Delegacional de Salud en el Trabajo, Guillermo Herrera Olivia, así como la resolución para el otorgamiento de pensión de incapacidad permanente parcial; y copia simple del oficio con clave D.R.H.236/2022 expedido por la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez.

Asimismo, se otorga **pleno valor probatorio** a la **instrumental de actuaciones**, de conformidad con lo establecido en el artículo 412 Código de Procedimientos Civiles vigente para el Estado de Colima, supletorio de la Ley de Justicia Administrativa (en adelante, **Código de Procedimientos Civiles**)<sup>2</sup>.

En cuanto a la prueba **presuncional en su aspecto legal**, de conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos Civiles, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le otorga **pleno valor probatorio**; mientras que a la prueba **presuncional en su aspecto humano**, en términos del artículo 422 del citado Código, se le otorga **valor indiciario**.

10

## II. Pruebas de la parte demandada

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, se concede **pleno valor probatorio** a las **documentales públicas** consistentes en: copia certificada de recibo de nómina folio                      periodo 19 del 01/10/2022 al 15/10/2022

---

<sup>2</sup> *Cfr.* El artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal en materia contenciosa administrativa, incluyendo la fiscal, se registrarán por las disposiciones de esa ley. A falta de disposición expresa se podrán aplicar supletoriamente y en lo conducente la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios y, en su caso, el **Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima**, siempre que las disposiciones de estos ordenamientos no contravengan las que regulan los juicios que establece dicha ley.



emitida por el Municipio de Villa de Álvarez a nombre de  
copia certificada del oficio 3891/2022  
emitido por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez; un legajo de copias  
certificadas las cuales constan de seis fojas relativas a despliegues  
operativos de seguridad pública emitidos por la Dirección General de  
Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil del Municipio  
de Villa de Álvarez; copia certificada del informe remitido por el policía  
segundo de fecha 21 de octubre de 2022; y original del oficio número  
clave 554/2022 emitido por la Directora de Recursos Humanos y  
Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez.

Asimismo, se otorga **pleno valor probatorio** a la **instrumental  
de actuaciones**, de conformidad con lo establecido en el artículo 412  
Código de Procedimientos Civiles.

En cuanto a la prueba **presuncional en su aspecto legal**, de  
conformidad con el artículo 420 del citado Código de Procedimientos  
Civiles, adminiculada con el resto del caudal probatorio, se le otorga  
**pleno valor probatorio**; mientras que a la prueba **presuncional en  
su aspecto humano**, en términos del artículo 422 del citado Código,  
se le otorga **valor indiciario**.

#### **QUINTO. Causales de improcedencia**

En términos de los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia  
Administrativa, este Tribunal procede al análisis de las causas de  
improcedencia y de sobreseimiento que pudieran advertirse de las  
manifestaciones de las partes o que operen de oficio, al tratarse de  
cuestiones de orden público y de estudio preferente.

**(1) Causal de improcedencia relativa a que la autoridad  
señalada como demandada no es emisora del acto impugnado:**

Este Tribunal advierte, de oficio, que el presente juicio resulta improcedente respecto de la Presidenta (por sí misma) y al Síndico Municipal del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, así como en relación al Director de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil de dicho ente público. Lo anterior, debido a que dichos funcionarios, señalados como demandados, no son emisores del acto consistente en el **oficio D.R.H 236/2022**, el cual consta fue emitido por la Directora de Recursos Humanos y Evaluación del Municipio de Villa de Álvarez, por lo que sólo a esta última autoridad debe atribuírsele dicho acto.

Asimismo, debe tomarse en cuenta los artículos 3, fracción VIII, 241 fracciones I y IV del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial para el Municipio de Villa de Álvarez, así como el numeral 214 fracción IV del Reglamento del Gobierno del Municipio de Villa de Álvarez, los cuales disponen lo siguiente:

12

**Artículo 3.-** *Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:*

*I a la VII...*

*VIII. Comisión: la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia;*

*IX a la XXVI...*

**Artículo 241.-** *En la Policía Municipal habrá una Comisión, que formará parte de Ayuntamiento y será el órgano colegiado competente para:*

*I. Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los Policías Municipales a los principios de actuación previstos en el presente Reglamento, así como a las normas disciplinarias de la Dirección;*

*II. a la III...*

*IV. Conocer y resolver mediante procedimiento seguido a manera de juicio, sobre el incumplimiento de los requisitos de*



*permanencia establecidos en la Ley Estatal y del presente Reglamento; y*

*V...*

**Artículo 214.-** *La Dirección de Área de Recursos Humanos y Evaluación tendrá las siguientes funciones:*

*I a la III...*

*IV.- Registrar las incidencias y elaborar las nóminas del personal;*

*V a la XVI...*

Así, de dichas disposiciones normativas se desprende que tratándose de la instauración de los procedimientos administrativos sancionadores al personal que integra las corporaciones policiacas, la **Comisión del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia del Municipio de Villa de Álvarez**, es quien cuenta con dicha facultad; y en el caso de las retenciones y deducciones salariales, dichas facultades corresponden a la **Dirección de Recursos Humanos y Evaluación** del referido Municipio, a través de la elaboración de las nóminas del personal, por lo que dichos actos reclamados deben atribuirse a dichas autoridades; no así a la Presidenta y Síndico Municipal del Ayuntamiento de Villa de Álvarez y el Director de Seguridad Pública. Tránsito, Vialidad y Protección Civil de dicho Municipio, quienes no intervienen ni se encuentran facultados para intervenir en la emisión de dichos actos.

13

Por tanto, se considera actualizada la causal de improcedencia contenida en la fracción X del artículo 85 de la Ley de Justicia Administrativa, que establece:

**“Artículo 85. Improcedencia**

*1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:*

(...)

*X. Respecto de la autoridad señalada como demandada o responsable cuando esta no hubiere emitido el acto o resolución impugnado;*

En consecuencia, con fundamento en el artículo 86, punto 1, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa, en correlación con el artículo 85, fracción X, del mismo ordenamiento, resulta procedente declarar el **sobreseimiento** del juicio respecto de la Presidenta (por sí misma) y Síndico del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, así como el Director de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil, todos del Municipio de Villa de Álvarez.

**(2) Causal de improcedencia relativa a que el acto impugnado no es efectivamente administrativo en términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios:**

14

Este órgano jurisdiccional advierte que se actualiza la causal de improcedencia del juicio prevista en el artículo 85, fracción XI, de la Ley de Justicia Administrativa, relativa a que el oficio con clave D.R.H. 236/2022 expedido por la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, no es un acto efectivamente administrativo en términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios.

#### **Artículo 85. Improcedencia**

*1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:*

[...]

*XI. Contra actos que no sean efectivamente administrativos en términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado*



*de Colima y sus Municipios o contra actos internos de los entes públicos que no incidan en la esfera jurídica de los particulares; [...]*

Lo anterior se justifica con base en las razones siguientes:

Los artículos 5, punto 1, fracción I y 39 de la Ley de Justicia Administrativa, establecen lo siguiente:

***“Artículo 5. Competencia en materia contenciosa administrativa y fiscal***

*1. El Tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan por:*

*I. Cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal, que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar el Poder Ejecutivo del Estado o los municipios, así como las dependencias o entidades que integran la Administración Pública del Estado o los municipios, centralizada, paraestatal o paramunicipal, en perjuicio de los particulares;*

*(...)”*

***“Artículo 39. Derecho de acceso a la justicia administrativa y fiscal***

*1. En el Estado de Colima toda persona tiene derecho a comparecer ante el Tribunal para impugnar los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal emanados del Poder Ejecutivo del Estado o los municipios, así como de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública del Estado o los municipios, centralizada, paraestatal o paramunicipal, que afecten sus derechos e intereses legítimos, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.”*

Correlativos con los dispositivos anteriores, los artículos 9 y 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, establecen por su parte lo siguiente:

***“Artículo 9. 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.”*

**“Artículo 10.** *Los actos administrativos se clasifican, para el objeto de esta ley, en definitivos, procedimentales o ejecutivos:*

*I. Los **definitivos** son aquellos actos que son un fin en sí mismo o que son el resultado de un procedimiento ordinario, por lo que éstos pueden ser:*

*a) Declarativos: aquéllos que se limitan a constatar un derecho y situación jurídica predeterminados en la norma y que pueden resultar necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo diverso; tales como: certificaciones, dictámenes técnicos, actos registrales, expedición de constancias, contestación de peticiones que no implican ningún otro acto o análogos.*

*b) Regulativos: aquellos por virtud de los cuales la autoridad administrativa permite a una determinada persona el ejercicio de alguna actividad que se encuentra regulada por un ordenamiento jurídico; tales como: permisos, licencias, autorizaciones o análogos.*

*c) Constitutivos: aquellos que son configuradores de una situación jurídica específica y singular en función de particularidades del sujeto y del caso y por virtud de los cuales se otorgan derechos o se fijan obligaciones entre la autoridad administrativa y cualquier persona; tales como: concesiones, adjudicaciones, licitaciones o análogos.*

*II. Los **procedimentales**, son los actos ordenados y sistematizados que en conjunción con otros de la misma naturaleza tienden a emitir un acto de autoridad definitivo; tales como: notificaciones, audiencias, autos, recursos, ofrecimiento y desahogo de pruebas y análogos; y*

*III. Los **ejecutivos**, son actos que en virtud de su carácter coercitivo tienen como finalidad la ejecución de un acto administrativo definitivo; tales como: medios de apremio, procedimientos administrativos de ejecución o análogos.”*

Del artículo 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo se desprende que el *acto administrativo* lo constituye la declaración unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa que en ejercicio de su potestad pública crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones. Pero además, también se advierte que la voluntad de la autoridad debe tener un



carácter necesariamente concluyente, esto es, debe constituir la decisión final o definitiva de la *Administración Pública* (y no tratarse de actos de trámite), lo que se confirma en el artículo 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo que define a los *actos definitivos* como aquellos que son un fin en sí mismo o que son el resultado de un procedimiento administrativo ordinario; y que se distinguen de otros, como los *procedimentales* que son actos tendientes precisamente a emitir un acto de autoridad **definitivo**.

Al respecto resulta aplicable por analogía, *mutatis mutandis*, el contenido del criterio orientador siguiente:

*Registro digital: 184733. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a. X/2003. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336. Tipo: Aislada.*

**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.*

Así, de la intelección armónica y funcional de los artículos 5, punto 1, fracción I y 39 de la Ley de Justicia Administrativa (que son relativos a la procedencia del juicio), y los artículos 9 y 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo (relativos a las características del acto administrativo y su definitividad), se advierte que los actos susceptibles de impugnarse ante este Tribunal son aquellos que constituyen la voluntad final o definitiva de la autoridad administrativa que en el ejercicio de su función pública se dirigen a crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir, derechos u obligaciones y que provocuen un perjuicio al particular.

18

Es por ello, que si el acto que se viene a impugnar en el juicio no cumple con las condiciones apuntadas no puede hablarse de que sea un **acto efectivamente administrativo**, actualizándose por tanto la causal de improcedencia prevista por la fracción XI del artículo 85 de la Ley de Justicia Administrativa, anteriormente señalada.

Ahora bien, en el juicio que nos ocupa la parte actora impugna, entre otros, el oficio D.R.H. 236/2022, emitido el 12 de abril de 2022, por la Directora de Recursos Humanos y Evaluación del Municipio de Villa de Álvarez, en el que se requiere al hoy actor para exhibir determinada documentación para el trámite de su incapacidad permanente o parcial. Empero, el citado oficio no reúne las características para ser considerado como un acto efectivamente



administrativo, susceptible de impugnación en el juicio, por las razones siguientes:

Conforme a lo fijado en el artículo 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, el acto administrativo es definido como la declaración unilateral de voluntad de la autoridad administrativa, dictada en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones.

El mencionado oficio constituye un requerimiento interno o comunicación administrativa que no tiene un efecto jurídico directo e inmediato sobre la esfera del destinatario y solo comunica una solicitud que, en caso de no atenderse, podría derivar en la emisión de un acto administrativo (como la suspensión o retención del pago), el cual sí estaría sujeto a revisión judicial o administrativa.

19

No pasa desapercibido para este Tribunal que mediante escrito presentado el 27 de junio de 2022, luego de atender la prevención hecha mediante acuerdo emitido el 27 de mayo de 2022, para precisar los actos reclamados, la parte actora señaló como acto reclamado *“el oficio D.R.H.- 236/2022 expedido por la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima; mediante el cual **se me notificó la retención del pago de mi salario notificado el pasado 20 de abril de 2022**”*.

Es decir, el actor señaló como hecho la referida retención del pago de su salario, sin embargo, como quedó analizado con anterioridad, el referido oficio solo tiene efectos de requerimiento de documentación para trámites administrativos, sin que, con el mismo se crean, declaren, reconozcan, modifiquen, transmitan o extingan derechos u obligaciones.

Además, de las manifestaciones que hace el actor en su escrito inicial de demanda visible a foja 8, se desprende que este señala que “desde el pasado 1° de junio del año 2013, cuento con número de empleado 002313, con un sueldo de \$8,371.91 pesos quincenales”, exhibiendo para tal efecto impresión del comprobante fiscal digita por internet del recibo de nómina con folio interno Q08-25-0002313-0601245, por el periodo comprendido del 29 de abril de 2022 al 30 de abril de 2022 con un importe del total de sus percepciones de \$8,371.91 (ocho mil trescientos setenta y un pesos 91/100 M.N.).

Por lo que, al no existir manifestaciones por parte del actor en relación a que la retención del pago se efectuó desde el momento de presentar la demanda, ni prueba documental que demuestre lo contrario, resulta evidente que no existió una afectación a las percepciones del actor.

20

En virtud de lo anterior, el oficio impugnado no constituye un acto efectivamente administrativo ni resolución definitiva susceptible de ser impugnado en este juicio. En consecuencia, se actualiza la causal de improcedencia del juicio prevista en el artículo 85, fracción XI, de la Ley de Justicia Administrativa, que dice:

***“Artículo 85. Improcedencia***

*1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:*

*(...)*

***XI. Contra actos que no sean efectivamente administrativos en términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios o contra actos internos de los entes públicos que no incidan en la esfera jurídica de los particulares;***



Por tanto, con fundamento en el artículo 86, punto 1, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa, procede el **sobreseimiento** del juicio respecto del acto reclamado, consistente en el oficio D.R.H. 236/2022, de fecha 12 de abril de 2022, emitido por la Directora de Recursos Humanos y Evaluación del Municipio de Villa de Álvarez.

**(3) Causal de improcedencia relativa a la inexistencia del acto administrativo impugnado consistente en el inicio de un procedimiento administrativo sancionador:**

Este órgano jurisdiccional advierte que se actualiza la causal de improcedencia del juicio prevista en el artículo 85, fracción VIII, de la Ley de Justicia Administrativa, relativa a la **inexistencia** del inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra del actor.

***Artículo 85. Improcedencia***

*1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:*

*[...]*

*VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnado*

Lo anterior, toda vez que, de las pruebas desahogadas en el juicio, se advierte que en la foja 71 obra el oficio 3891/2022 de fecha 25 de octubre de 2022, emitido por el representante de Asuntos Internos de la H. Comisión del Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia del Municipio de Villa de Álvarez. En dicho documento, se informa que no existe procedimiento o queja alguna en contra de  
ante la Comisión mencionada.

Por lo que la autoridad municipal demandada niega categóricamente la existencia del referido acto. Y, por el contrario, el actor no ofrece

pruebas que acredite la instauración del referido procedimiento sancionador.

En este caso, no se advierte de las constancias del expediente prueba alguna que demuestre que la autoridad municipal haya emitido una **resolución expresa** que implique el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. La inexistencia del acto administrativo que se impugna constituye, por ende, un obstáculo insalvable para que este Tribunal pueda analizar de fondo las pretensiones relacionadas con dicho acto.

Así, el juicio contencioso administrativo se rige por el **principio de estricto derecho**, lo que exige que este Tribunal Administrativo se limite exclusivamente a los planteamientos formulados por las partes, sin poder suplir deficiencias en las alegaciones ni generar hipótesis no expuestas en la demanda o contestación.

22

---

Por ello, la inexistencia del acto impugnado no puede ser suplida mediante presunciones o conjeturas, ya que ello afectaría el derecho de defensa de las autoridades demandadas y atentaría contra los principios de legalidad, objetividad y certeza.

En el caso que nos ocupa, la parte actora no acreditó la existencia de un procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra. Además, las constancias que obran en autos confirman de manera clara la inexistencia de dicho acto.

En consecuencia, este Tribunal concluye que no se ha configurado un acto que implique el **inicio** de un procedimiento administrativo sancionador contra la parte actora. Aun en el supuesto de que dicho procedimiento existiera, el juicio sería improcedente, ya



que el inicio de un procedimiento administrativo no constituye un acto **definitivo** susceptible de impugnación.

En consecuencia, se surte la causal de improcedencia del juicio contenida en el artículo 85, fracción VIII, de la Ley de Justicia Administrativa. Por tanto, con fundamento en el diverso artículo 86, fracción II, del citado ordenamiento, es procedente **sobreseer** el juicio respecto al acto impugnado que se hizo consistir en el inicio del procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del actor, en razón de su inexistencia.

**(4) Causal de improcedencia relativa al consentimiento tácito del acto impugnado, consistente en la retención del pago del salario por concepto de “RET IMSS PENSIÓN DEL IMSS PAGO” por la cantidad de \$2,594.65:**

Finalmente, se advierte que, en el presente caso, se actualiza también la causal de improcedencia del juicio prevista en el artículo 85, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa, respecto de la *retención del pago del salario de* por concepto de “RET IMSS PENSIÓN DEL IMSS PAGO” por la cantidad de \$2,594.65 (dos mil quinientos noventa y cuatro pesos 65/100 M.N.).

El citado precepto dispone:

**“Artículo 85. Improcedencia**

1. El juicio ante el Tribunal será improcedente en los siguientes casos:

[...]

V. **Contra actos que** no afecten los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o **hayan sido consentidos** expresa o **tácitamente**, entendiéndose por éstos

*últimos, aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por la presente Ley;”*

Del artículo transcrito se desprende que el juicio contencioso administrativo será improcedente cuando los actos administrativos impugnados hayan sido consentidos tácitamente, es decir, cuando no se promueva el juicio dentro de los plazos establecidos en la ley.

En este sentido, el artículo 62, puntos 1 y 2, de la Ley de Justicia Administrativa establece los plazos aplicables para la presentación de la demanda, en los términos siguientes:

***“Artículo 62. Plazo para la interposición de la demanda***

*1. La demanda deberá de formularse por escrito y presentarse directamente ante el Tribunal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación al demandante del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto o de su ejecución.*

*2. Si el particular reside fuera de la entidad y no tiene representante en el Estado, o fallece durante el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el término para la presentación de la demanda será de cuarenta y cinco días, siguientes a la notificación o al en que tenga conocimiento del acto reclamado.*

*(...)”*

De lo anterior se desprende que la demanda debe presentarse dentro de un plazo de **quince días hábiles** contados a partir de dos supuestos: **(i)** el día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o **(ii)** el día siguiente a aquél en que el actor haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto o su ejecución.

Excepcionalmente, la demanda podrá interponerse dentro de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, aplicable únicamente



cuando se acredite que: (i) el actor reside fuera del Estado de Colima, o (ii) el actor falleció dentro del término ordinario indicado.

En el presente caso, el actor en ningún momento manifestó residir fuera del Estado de Colima ni presentó constancias que lo acreditaran. En consecuencia, para analizar si se configura el consentimiento tácito del acto impugnado, deberá atenderse al plazo general de quince días establecido en el artículo 62, punto 1, de la Ley de Justicia Administrativa.

Mediante promoción presentada el 27 de junio de 2022, y luego de la prevención hecha mediante auto del 27 de mayo de 2022, la parte actora precisó como actos demandados los siguientes:

Por lo que al no existir manifestaciones por parte del actor respecto a que la retención del pago se efectuó desde el momento de presentar la demanda, ni prueba documental que demuestre lo contrario, resultó evidente que no existió una afectación a las percepciones del actor ***al momento de presentar la demanda.***

Sin embargo, en su contestación de demanda, la autoridad demandada señala:

*“Sigue cobrando sus quincenas de manera normal, sin que a la fecha se le hubiere retenido o se le haya quedado a deber cantidad alguna, pues sus retenciones son únicamente las que marca la Ley y la pensión establecida del IMSS por la cantidad de \$2,594.65, la cual le paga el IMSS aparte para que siga percibiendo el mismo salario”*

Luego, obra visible a fojas 70, y de la 109 a la 121, los recibos de nómina comprobante fiscal digital a nombre de

de los que se desprende que a partir del 1° de **octubre de 2022**, se comenzó a deducir al actor la cantidad de

\$2,594.65 (dos mil quinientos noventa y cuatro pesos 65/100 M.N.) por concepto de RET IMSS PENSIÓN PAGO, resultado evidente que, a partir de dicha fecha, hubo un cambio de situación jurídica del actor, pues se efectuó una retención a su salario derivado del otorgamiento de una pensión del *Instituto Mexicano del Seguro Social*. Acto que fue impugnado por el actor **vía ampliación de la demanda**.

Sin embargo, este Tribunal considera que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia del juicio fijada en el artículo 85 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa, en virtud de que la parte actora tuvo conocimiento del acto impugnado desde el **15 de octubre de 2022**, pues a partir de dicha fecha **recibió una cantidad menor en sus percepciones netas de manera reiterada**, además de que, al recibir los recibos de nómina que reflejan la retención o descuento por *pensión del IMSS pago*, mediante timbrado fiscal CFDI (de acuerdo a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y la normativa relativa a la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet); se presume su conocimiento, salvo prueba en contrario por parte del actor. Condiciones que constituyen un elemento suficiente para activar el plazo legal de impugnación.

26

En este contexto, conforme al principio de **buena fe procesal**, es razonable presumir que el actor conoció los descuentos, ya sea por los recibos timbrados, el ingreso bancario reducido o ambos.

En virtud de lo anterior, el plazo de quince días hábiles para presentar la demanda comenzó a computarse el día hábil siguiente, es decir, el 17 de octubre de 2022, conforme al artículo 62 de la Ley



de Justicia Administrativa. Se detalla el cómputo en la siguiente tabla:<sup>3</sup>

Conocimiento del acto impugnado	Inicio del cómputo	Plazo de quince días transcurrió	Días inhábiles	Impugnación del acto vía ampliación
15 de octubre de 2022	17 de octubre de 2022	Del 17 de octubre al 9 de noviembre de 2022	22, 23, 29 al 31 de octubre, 1, 2, 5 y 6 de noviembre de 2022	28 de febrero de 2023

El plazo legal para presentar la demanda feneció el 9 de noviembre de 2022. Por tanto, la impugnación del acto vía ampliación de la demanda efectuada el 28 de febrero de 2023 se advierte fue **extemporánea**, actualizándose la causal de improcedencia relativa al consentimiento tácito del acto impugnado, que se prevé en el artículo 85, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa.

27

En consecuencia, de conformidad con el artículo 86, fracción II, del mismo ordenamiento, es procedente declarar el **sobreseimiento** del juicio respecto de la *retención del pago del salario por concepto de "RET IMSS PENSIÓN DEL IMSS PAGO"* por la cantidad de \$2,594.65, y las reclamaciones que hace respecto a dicha retención se hacen (reintegración de retenciones y pagos), las cuales se precisaron en el **apartado tercero, punto III, incisos a), b), c), d) y e)** de esta sentencia.

#### QUINTO. Sentido de la decisión

<sup>3</sup> Debe considerarse que en el cómputo del plazo únicamente se toman en cuenta los días hábiles, por lo que los días inhábiles, correspondientes a sábados y domingos, no se computan. Ahora bien, el término legal para impugnar el acto comenzó a transcurrir desde el día hábil siguiente a aquel en que la parte actora tuvo conocimiento del acto impugnado.

En atención a las causales de improcedencia del juicio que han quedado actualizadas respecto de todos los actos reclamados en la demanda, es procedente declarar el **sobreseimiento total** de la controversia contenciosa administrativa, ello con fundamento en el punto 2 del artículo 86 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

**Artículo 86. Sobreseimiento**

1. *Procede el sobreseimiento del juicio en los siguientes casos:*

[...]

II. *Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*

[...]

2. *El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.*

28

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y

**SE RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se determina el **sobreseimiento** del juicio en atención a las razones contenidas en esta sentencia definitiva.

**Notifíquese** como en derecho proceda.

Así, lo resolvieron por unanimidad y firman la magistrada y los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA**

**MAGISTRADA**

**YARAZHET CANDELARIA  
VILLALPANDO VALDEZ**

**MAGISTRADO**

**GUILLERMO DE JESUS  
NAVARRETE ZAMORA**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**ERIKA ZUGHEY PEÑA LLERENAS**

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima emitida el día 10 de enero de 2025, relativa al juicio contencioso administrativo que obra en el expediente que se identifica con la clave **TJA-340/2022-A**, en el que se impugna un oficio y el procedimiento de administrativo sancionador policial (Víctor Manuel Hernández Delgado vs Ayuntamiento de Villa de Álvarez y otros).



Notificada a la parte actora de la sentencia definitiva que antecede,  
el día

Notificada a la autoridad demandada de la sentencia definitiva que  
antecede, mediante oficio con número