



*****1

VS.
OFICIAL MAYOR DEL
AYUNTAMIENTO DE MEXICALI,
BAJA CALIFORNIA
EXPEDIENTE: 13/2023 JP

SENTENCIA DEFINITIVA

Mexicali, Baja California, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.

SENTENCIA DEFINITIVA que reconoce la validez de la resolución negativa ficta, configurada con motivo de la solicitud que la parte actora realizó el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Tribunal:	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Juzgado:	Juzgado Primero del <i>Tribunal</i> .
Oficial Mayor:	Oficial Mayor del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.
Solicitud:	Escrito presentado por la parte actora el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós ante el Ayuntamiento de Mexicali, en el que solicitó el pago de prima de antigüedad, vacaciones no disfrutadas, aguinaldo y prima vacacional.
Ley de Seguridad:	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana de Baja California (antes Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California).
Reglamento del Servicio:	Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali.

RESULTANDO:

I. Demanda. Mediante escrito presentado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, la parte actora promovió juicio contencioso administrativo contra la autoridad y por el acto impugnado que enseguida se precisará.

II. Auto inicial. Recibida la demanda, se admitió el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, teniéndose como acto impugnado la negativa ficta recaída a la *solicitud* y emplazándose como autoridad demandada a la *Oficial Mayor* y al Ayuntamiento de Mexicali.

III. Trámite. Posteriormente se continuó con la tramitación del juicio en los términos que al respecto establece la *Ley del Tribunal*, hasta el dictado del acuerdo de cinco de junio de dos mil veintitrés en el que se ordenó dar vista a las partes con los autos para que dentro del término de cinco días formularan sus alegatos por escrito, mismo que se les notificó el veinte de junio de dos mil veintitrés, día de su publicación en el Boletín Jurisdiccional.

IV. Cierre de instrucción. El tres de julio de dos mil veintitrés, venció el plazo de cinco días para formular alegatos, habiéndolos formulado oportunamente las partes, por lo que en esa fecha quedó cerrada la instrucción del juicio, entendiéndose citado para sentencia.

V. Cambio de titular. El cuatro de abril de dos mil veinticuatro se hizo saber a las partes que el nuevo titular del *Juzgado* es el licenciado Raúl Aldo González Ramírez, Primer Secretario de Acuerdos que funge como Juez por Ministerio de Ley en términos del artículo 12 de la *Ley del Tribunal*.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia

Este *Juzgado* es competente para conocer y resolver la presente controversia, en razón de la naturaleza jurídica del acto impugnado, de la autoridad emisora y por la ubicación del domicilio de la parte actora, el cual se encuentra en la circunscripción territorial de este *Juzgado*. Lo anterior, con fundamento en los artículos 1 párrafo segundo, 4 fracción IV,

25, 26 fracciones I y VI, así como el último párrafo de la *Ley del Tribunal*.

SEGUNDO. Existencia de la negativa ficta

El artículo 62 de la *Ley del Tribunal*, establece que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo cuando se trate de negativa ficta, siempre y cuando concurren las siguientes circunstancias: 1) que no se haya dictado resolución expresa, y 2) que haya transcurrido el término previsto en la ley de la materia, en que la autoridad debió dictar resolución.

Además, señala que a falta de término para la autoridad, el silencio de las autoridades administrativas se considerará una denegación tácita cuando transcurran sesenta días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud o la instancia.

En el caso, la parte actora presentó la *solicitud* ante la *Oficial Mayor* el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, sin que la legislación aplicable, a saber, la *Ley de Seguridad*, el *Reglamento del Servicio*, y el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Mexicali contengan disposición alguna que contemple la figura jurídica de la negativa ficta.

Por tanto, en el caso la oportunidad para impugnar la negativa ficta inició al cumplirse los sesenta días naturales siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud, esto es, el día veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.

En este contexto, dado que la demanda se presentó el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, sin que a tal fecha se hubiere dictado resolución expresa, **es evidente que se configuró la resolución negativa ficta y su impugnación fue oportuna.**

No pasa desapercibido que obra en autos a foja 40, copia simple del oficio sin número, signado el veintitrés de febrero de dos mil veintitrés por Carlos Rafael Martínez Zúñiga en ausencia del Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Mexicali, de cuyo contenido se advierte que esa autoridad atendió la *solicitud* de la parte actora, sin embargo, no se observa que

se hubiere notificado al demandante previo a la promoción del presente juicio, por lo que subsiste la negativa ficta.

TERCERO. Análisis de las causales de improcedencia

El artículo 54 de la *Ley del Tribunal* establece las causas de improcedencia del juicio, previendo en su último párrafo que la procedencia del juicio será examinada aun de oficio, por lo que a continuación se analizan las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas por las partes.

En primer término se analizará la causal de improcedencia que planteó el Ayuntamiento de Mexicali, y posteriormente se hará lo propio con las causales que planteó la *Oficial Mayor*.

El Ayuntamiento de Mexicali, por conducto del Síndico Procurador, planteó la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción VI, de la *Ley del Tribunal*, consistente en la inexistencia del acto impugnado, bajo la premisa de que no existe negativa ficta que le sea imputable, pues no es la autoridad que tiene competencia para resolver el fondo de la pretensión del demandante.

La causal de improcedencia identificada es fundada. La negativa ficta impugnada no se configuró respecto del *Ayuntamiento*, por lo tanto, procede sobreseer el presente juicio en relación con esa autoridad.

La fracción XI, del artículo 54 de la *Ley del Tribunal*, prevé la improcedencia del juicio en los demás casos en que resulte de alguna disposición de la Ley.

Por su parte la fracción II, inciso a), del artículo 42 de la *Ley del Tribunal*, dispone que es parte en el juicio contencioso administrativo, la autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada.

A efecto de que surja la improcedencia del juicio por la causal en cita, es menester que sea consecuencia de la misma Ley, sin que de manera expresa y específica esté consignada como tal, toda vez que puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que la integran y de su interpretación, se revelen casos en que su procedencia sería contraria a la naturaleza del juicio de justicia administrativa;

como lo es el que forme parte del juicio una autoridad que no realizó el acto o emitió la resolución impugnada.

Por su parte, el artículo 59, fracción I, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, prevé que el *Oficial Mayor* tiene la atribución de administrar las relaciones laborales del personal de las dependencias del Ayuntamiento de Mexicali:

"ARTICULO 59.- La Oficialía Mayor tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Conducir y administrar las relaciones laborales del personal de las dependencias.

(...)"

Además, el artículo 60, fracción I, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, dispone que para el cumplimiento de sus atribuciones, la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Mexicali contará con un Departamento de Recursos Humanos:

"ARTICULO 60.- La Oficialía Mayor para el cumplimiento de sus atribuciones contará con una Coordinación Administrativa y tendrá (sic) su cargo los siguientes Departamentos:

I.- Recursos Humanos;

(...)"

Por último, el artículo 61, fracción VIII, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, establece que ese Departamento de Recursos Humanos tiene a su cargo la elaboración de nóminas de sueldos, tiempo extra, compensaciones, liquidaciones y pago de prestaciones al personal de las dependencias del Ayuntamiento:

"ARTICULO 61.- El Departamento de Recursos Humanos tendrá como función, vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas y políticas de administración, control y disciplina del personal de las dependencias, encargándose de:

(...)"

VIII.- Elaborar nóminas de sueldos, tiempo extra, compensaciones, liquidaciones y pago de prestaciones diversas al personal;

(...)"

De la lectura de los artículos antes transcritos, se concluye que al *Oficial Mayor* le corresponde administrar las relaciones laborales del personal adscrito a las dependencias del Ayuntamiento, y realizar el pago de sueldos, tiempo extra, compensaciones y liquidaciones, por conducto de su Departamento de Recursos Humanos.

En el caso concreto, la parte actora señaló como autoridad demandada al *Ayuntamiento*, no obstante que la negativa ficta no le puede ser atribuible a esa autoridad, pues en términos de los artículos 59, fracción I, 60, fracción I, y 61, fracción VIII antes reproducidos, todos del Reglamento, a quien le corresponde dar contestación a la *solicitud* de la demandante es a la *Oficial Mayor*.

Así, aun y cuando el escrito se presentó ante el *Ayuntamiento*, la negativa ficta no le es atribuible a esa autoridad porque no es quien debe resolver la pretensión expuesta en la solicitud.

Por ello, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XI del artículo 54 de la *Ley del Tribunal*, en relación con la fracción II, inciso a) del artículo 42 de la misma *Ley*, y lo conducente es sobreseer el presente juicio únicamente respecto del *Ayuntamiento*, con fundamento en la fracción II del artículo 55 de la *Ley del Tribunal*.

En su contestación de demanda, la *Oficial Mayor* expuso que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción XI, en relación con el artículo 66, fracción VIII de la *Ley del Tribunal*, al considerar que la parte actora omitió expresar motivos de inconformidad en contra del acto impugnado.

Resulta **inoperante** la causal de improcedencia antes invocada.

Los artículos 54, fracción XI y 66 fracción VIII de la *Ley del Tribunal* establecen lo siguiente.

"ARTÍCULO 54. El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es improcedente contra actos o resoluciones:

[...]

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley."

"ARTÍCULO 66. La demanda deberá indicar:

[...]

VIII. La expresión de los motivos de inconformidad, los cuales deberán consistir en el señalamiento de una o varias de las causales de nulidad previstas en esta Ley, así como los hechos y razones por las cuales se consideran aplicables al acto o resolución impugnada."

La autoridad demandada sostiene que el juicio es improcedente porque la parte actora incumplió con el deber previsto en el artículo 66, fracción VIII de la *Ley del Tribunal*, dado que no advierte argumentos suficientes en la demanda, que se traduzcan en la expresión de motivos de inconformidad tendientes a alcanzar su pretensión; que la parte actora omite expresar las razones por las cuales considera que la *Resolución administrativa* le causa un agravio ni las causales de nulidad que considera aplicables y que el simple reclamo de nulidad del acto impugnado no implica un razonamiento lógico-jurídico tendiente a desvirtuarlo.

Como apoyo citó las tesis de rubro: **"CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO"**, con número de registro digital: 2010038 y **"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL RECURRENTE SÓLO MANIFIESTA QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA VIOLA DIVERSOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES O LEGALES Y LOS TRANSCRIBE"**, con número de registro digital: 2011952.

Lo **inoperante** de la causal de improcedencia invocada por la autoridad se sustenta en que, si bien es cierto que a los demandantes corresponde exponer razonadamente el por qué estiman ilegales los actos que impugnan, debe decirse también que esa regla es aplicable, salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja.

Pues bien, el artículo 41, segundo párrafo, fracción IV, de la *Ley del Tribunal* dispone expresamente lo siguiente en relación con la procedencia de la suplencia de la deficiencia de la queja.

“ARTÍCULO 41. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento [...].

En el juicio contencioso administrativo deberá suplirse la deficiencia de la queja en los casos siguientes:

[...]

IV. En favor de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales del Estado y Municipios, salvo que la resolución impugnada verse sobre responsabilidad administrativa.”

De conformidad con el precepto legal anterior, es un deber para este Juzgado suplir la deficiencia de la queja en el presente juicio en favor de la parte actora a quien le asiste el carácter de miembro de las instituciones policiales para los efectos del derecho reclamado, sin que se actualice la salvedad consistente en que la resolución impugnada verse sobre responsabilidad administrativa.

Por las razones antes apuntadas, resulta **inoperante** la causal de improcedencia relativa a la omisión de expresión de motivos de inconformidad.

Tomando en cuenta que las partes no hicieron valer diversas causales de improcedencia y sobreseimiento, ni este Juzgado advierte la actualización de ninguna de las previstas en la Ley del Tribunal, se procede al estudio de fondo del asunto.

CUARTO. Antecedentes

Para una mejor comprensión del asunto, conviene puntualizar los antecedentes del acto impugnado.

Mediante escrito, recibido el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, *****1 solicitó a la Oficial Mayor el pago de la prestación consistente en “prima de antigüedad”, conforme a las leyes vigentes en la fecha que causó alta en la Dirección de Seguridad Pública Municipal, así como el pago de vacaciones no disfrutadas, aguinaldo y prima vacacional.

En el referido escrito señaló que causó alta en el servicio activo el día veinte de marzo de dos mil dos y causó baja el día seis de julio de dos mil veintidós.

No obstante lo anterior, *****1 no recibió respuesta a su *solicitud*, por lo que promovió el presente juicio contencioso administrativo, en el que se duele de la falta de respuesta específicamente relacionada con la petición del pago de la prima de antigüedad, pues en su escrito de demanda, a foja 03 de autos, la parte actora reconoció que se le entregó un cheque por su liquidación que asciende a la cantidad de \$*****2 (*****2), por concepto del resto de las prestaciones que solicitó (vacaciones no disfrutadas, aguinaldo y prima vacacional), y señaló que se omitió el pago de la prima de antigüedad.

QUINTO. Análisis de los motivos de inconformidad

En su demanda, la parte actora expresó que le causa agravio la omisión del pago de la prima de antigüedad, pues considera que tiene derecho a ella conforme a las leyes vigentes a la fecha en que causó alta –esto es, al veinte de marzo de dos mil dos–, y señaló que son aplicables al caso:

— La Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, en cuyo artículo cuarto transitorio se dispuso que, hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que establezcan las prestaciones económicas a que tengan derecho los elementos de los cuerpos de seguridad pública se seguirán aplicando las relativas a la Ley del Servicio Civil.

— La Constitución que protege el derecho solicitado de conformidad con el principio de no retroactividad, así como los principios pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, y de interpretación conforme.

— La Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, en sus artículos 12, 44, 45 y 51 fracciones IV y XI.

En su contestación, la *Oficial Mayor* expuso que se encuentra imposibilitada jurídicamente para realizar el pago de la prima de antigüedad, lo que sustentó en los siguientes términos:

— Que no existe fundamento legal que respalde el pago de dicha prestación, tomando en cuenta que la relación de

los agentes es de tipo administrativo y no laboral conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, encontrándose excluidos de la aplicación de normas de carácter laboral.

— Que, en base a lo anterior, las disposiciones que regulan las prestaciones o percepciones que le corresponden a los miembros de la Dirección Pública Municipal, son la *Ley de Seguridad* y el *Reglamento del Servicio*.

— Que ni la *Ley de Seguridad* ni el *Reglamento del Servicio* contemplan la prestación de “prima de antigüedad” como un derecho en favor de los miembros de la Dirección Pública Municipal.

– Que existen criterios que han determinado que los miembros de las instituciones policiales, al ser de naturaleza administrativa, se encuentran excluidos de los derechos laborales, como es el pago de la prima de antigüedad, citando al efecto la jurisprudencia 24/1995 de rubro: **“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”**.

Por último, se precisa que es un hecho aceptado por las partes que la demandante ocupaba el cargo de policía de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali.

Resultan **infundados** los argumentos de la parte actora en los que apoya que la fundamentación legal de la prima de antigüedad corresponde a los diversos ordenamientos laborales (Ley del Servicio Civil), con sustento en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, publicado en el periódico oficial del estado de fecha veintinueve de junio de dos mil uno, que reza:

“ARTICULO CUARTO.- Las indemnizaciones a que tengan derecho los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en los términos de la disposición transitoria anterior y del antepenúltimo párrafo del Artículo 93, deberán calcularse hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que establezcan su cuantificación, tomando como base de referencia lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil.

De la misma forma, hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que establezcan las prestaciones económicas a que tengan derecho los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como las condiciones generales para la prestación de su servicio, se seguirán aplicando en lo conducente las relativas a la Ley del Servicio Civil."

Al respecto, la parte actora esencialmente ha venido argumentando que, dado que inició sus servicios bajo la vigencia de la referida ley en cuyo transitorio se dispuso que hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que establezcan las prestaciones económicas a que tengan derecho los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como las condiciones generales para la prestación de su servicio, se seguirán aplicando en lo conducente las relativas a la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, por virtud del principio de irretroactividad de la ley, se le debe reconocer la prestación solicitada como derecho adquirido.

Sobre el principio de irretroactividad cuestionado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente ha sostenido que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio aludido, se encuentra referido no solo al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, sino también a las autoridades (administrativas y jurisdiccionales) que las aplican a un caso determinado y para explicarlo se ha acudido a las teorías de los Derechos Adquiridos y a la de los Componentes de la Norma, cuyo análisis se hace a continuación.

En la Teoría de los derechos adquiridos, se distingue entre dos conceptos, a saber: el de derecho adquirido que lo define como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico y, el de expectativa de derecho, el cual ha sido definido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho.

Es decir, mientras que **el derecho adquirido constituye una realidad**, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de

derecho no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Nacional conforme a la Teoría de los Derechos Adquiridos.

Esta teoría establece que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido substituida por otra diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis número 2a. LXXXVIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro digital: 189448, cuyo rubro es: **"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS."**

Igualmente encuentra sustento en la diversa jurisprudencia número P./J. 123./2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de Registro digital: 188508, cuyo rubro y texto se reproduce a continuación.

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.

Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o

irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Por lo que se refiere a la Teoría de los Componentes de la Norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que, si el supuesto se realiza, la consecuencia debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercer los derechos y de cumplir con las obligaciones.

Sin embargo, conforme a la teoría de los componentes de la norma, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda examinar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

1) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

2) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

3) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

4) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecidos bajo la vigencia de la nueva disposición).

Así, conforme con la teoría de los componentes de la norma, la estructura lógica de las normas jurídicas se compone por los elementos siguientes: supuesto jurídico y las consecuencias que —en general—, necesariamente derivan de su actualización. En otras palabras, el propio supuesto jurídico se compone de uno o varios hechos, situaciones o actos jurídicos previstos en la norma de cuya realización dependerá que se materialicen Las consecuencias de derecho.

En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las teorías admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar el tema de retroactividad, resulta que se transgrede el precepto constitucional antes señalado, cuando la ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que conculca en perjuicio de los gobernados, el principio de irretroactividad, lo cual no ocurre cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, **pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.**

Apoya lo anterior, *mutatis mutandi*, la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con número de registro digital: 233827, de rubro y texto siguientes.

RETROACTIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL.

Si bien las leyes fiscales, por ser de interés público, pueden retrotraerse y es legítima facultad del Estado cambiar las bases de la contribución, la justicia de tal retroactividad sólo puede entenderse en el sentido de que los contribuyentes no pueden alegar que han adquirido el derecho de pagar para siempre el mismo impuesto que afecta su patrimonio.

En este orden de ideas, si bien es cierto que el artículo cuarto transitorio de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado de Baja California disponía, que hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que establezcan las prestaciones económicas a que tengan derecho los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como las condiciones generales para la prestación de su

servicio, se seguirán aplicando en lo conducente las relativas a la Ley del Servicio Civil, cierto es también que el referido ordenamiento fue abrogado de conformidad con el transitorio décimo de la Ley de Seguridad, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha veintiuno de agosto de dos mil nueve de subsecuente transcripción.

“DÉCIMO.- Se abrogan la Ley que Regula la Relación Administrativa de los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California, y la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 16 de Enero de 2004 y el 17 de Abril de 1998, respectivamente, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, salvo las excepciones previstas en los presentes artículos transitorios.”

Como se aprecia de la norma transitoria, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Seguridad (veintidós de agosto de dos mil nueve), quedó abrogada la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, lo que incluye su artículo cuarto transitorio en el que la parte actora apoya la procedencia de la prima de antigüedad, sin que en el caso se actualizare alguna de las excepciones previstas en el resto de artículos transitorios de la Ley de Seguridad publicada el veintiuno de agosto de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado.

“TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente del de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, salvo lo previsto en los artículos transitorios siguientes.

SEGUNDO.- La Secretaría de Seguridad Pública del Estado contará con el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para expedir el reglamento para la organización y funcionamiento del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Baja California, nombrar al director de dicho ente; así como acreditar la operación, funcionamiento y los respectivos procesos de evaluación ante el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de manera progresiva practicar las evaluaciones a los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Miembros y Elementos de apoyo de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado conforme al calendario aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

TERCERO.- Todos los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Miembros y Elementos de apoyo de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado deberán contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la presente Ley, en los términos y plazos previstos en el artículo transitorio anterior. Quienes no obtengan el certificado serán separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, Fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.- Los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Miembros y Elementos de apoyo de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado que obtengan el certificado y que satisfagan los requisitos de ingreso y permanencia que se establecen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley, ingresarán o serán homologados al servicio de carrera en las ramas ministerial, policial y pericial, según corresponda, en la jerarquía y grado, así como antigüedad y derechos que resulten aplicables, de conformidad con lo previsto en la presente Ley en un plazo de un año a partir de la fecha de expedición del Certificado.

QUINTO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán desarrollar el sistema de prestaciones y complementario de seguridad social para el retiro y jubilación de los Miembros de las Instituciones Policiales, en un plazo de un año a partir de que se haya cumplido con lo previsto en el artículo cuarto transitorio.

SEXTO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán expedir el ordenamiento para la integración, organización y funcionamiento de las instancias encargadas del conocimiento y resolución de los procedimientos de carrera policial y régimen disciplinario.

SÉPTIMO.- Las instancias encargadas del conocimiento y resolución de los procedimientos de la carrera policial y régimen disciplinario entrarán en funciones en un plazo de noventa días posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley.

OCTAVO.- Las faltas administrativas y ausencias de requisitos de permanencia, acaecidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se substanciarán, resolverán y ejecutarán por la Contraloría Interna, en la forma y términos previstos en Ley que Regula la Relación Administrativa de los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California.

Las infracciones al régimen disciplinario y las causas de Separación Definitiva por falta de requisitos de permanencia y demás casos previstos en esta ley que acaezcan con posterioridad a la entrada en vigor de la

presente Ley, serán substanciadas y resultas en los términos de esta Ley.

NOVENO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, expedirán las disposiciones reglamentarias de la presente Ley.

DÉCIMO.- Se abrogan la Ley que Regula la Relación Administrativa de los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California, y la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 16 de Enero de 2004 y el 17 de Abril de 1998, respectivamente, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, salvo las excepciones previstas en los presentes artículos transitorios.

UNDÉCIMO.- El Ejecutivo del Estado, a partir de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las Conferencias que prevé el Sistema Nacional de Seguridad Pública expidan los criterios para el establecimiento de la Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California y el contenido del Programa Rector, expedirá el reglamento conforme al cual se organizará y funcionará la Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California; así como el nombramiento del Director del mismo.

DUODÉCIMO.- El Instituto Estatal de Seguridad Pública hasta en tanto se establezca la Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California y el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Baja California, en los términos previstos en los artículos Segundo y Undécimo, seguirá funcionando en la forma y términos previstos en la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, reglamentos y demás disposiciones legales.

DÉCIMO TERCERO.- El Ejecutivo del Estado, a partir de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las Conferencias que prevé el Sistema Nacional de Seguridad Pública expidan los criterios para el establecimiento de los Institutos y los contenidos del Programa Rector, expedirá el reglamento conforme al cual se organizará y funcionará el Instituto de Estudios Avanzados de Procuración de Justicia del Estado; así como el nombramiento del Director del mismo.

DÉCIMO CUARTO.- El Instituto de Capacitación y Formación de la Procuraduría General de Justicia del Estado, hasta en tanto se establezca el Instituto de Estudios Avanzados de Procuración de Justicia del Estado, seguirá funcionando en la forma y términos previstos en la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California.

DÉCIMO QUINTO.- El presidente del Consejo Estatal de Seguridad Pública, a través del Secretario Ejecutivo del mismo, podrá establecer en los términos de esta Ley, las medidas necesarias, para sesionar hasta en tanto se expida el reglamento en los términos del artículo Noveno transitorio de la presente Ley.

DÉCIMO SEXTO.- Deberán revisarse los ordenamientos legales concernientes a la atención y protección de la víctima u ofendido, así como al combate de la delincuencia organizada, a efecto de que se realicen las observaciones pertinentes, en congruencia con la presente Ley.

DADO en el Patio Central de Palacio Municipal de la ciudad de Tijuana, B. C., a los treinta días del mes de julio del año dos mil nueve, rubrica de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente el día 07 de agosto de 2009."

Como se aprecia de los artículos transitorios de la Ley de Seguridad, las únicas excepciones previstas en relación con la abrogación de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California son las previstas en los artículos transitorios duodécimo y décimo cuarto que, respectivamente, prevén que el Instituto Estatal de Seguridad Pública y el Instituto de Capacitación y Formación de la Procuraduría General de Justicia del Estado seguirán funcionando en la forma y términos previstos en la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California hasta en tanto se establezcan los organismos previstos en la Ley de Seguridad.

En este orden de ideas, si bien es cierto que la parte actora al ingresar al servicio se encontraba bajo la vigencia de la ahora abrogada Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, la cual permitía la aplicación de la Ley del Servicio Civil hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que establezcan las prestaciones económicas a que tengan derecho los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como las condiciones generales para la prestación de su servicio, cierto es también que la abrogación resulta ser un acto jurídico incompatible que destruye todos los efectos del referido precepto transitorio.

Por tanto, conforme a la teoría de los Derechos Adquiridos y la de los componentes de la norma, el análisis de irretroactividad no se constriñe a verificar si a la fecha de ingreso al servicio se encontraba vigente una determinada

disposición, pues como ya ha quedado expuesto, la violación al referido principio se actualizaría de afectar derechos adquiridos o al desconocer la eficacia de hechos jurídicos acontecidos al amparo de una ley anterior cuando se trata de hechos de eficacia diferida.

Puntualizado lo anterior, respecto a la prestación solicitada (**prima de antigüedad**), debe decirse que conforme a la fracción XI del artículo 51 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California invocada por el actor, tal prestación debe otorgarse cuando los trabajadores sean separados del empleo o en caso de retiro voluntario.

El artículo 51, fracción XI de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, dispone lo siguiente.

"ARTICULO 51.- Son obligaciones de las Autoridades Públicas a que se refiere el artículo 1 de esta Ley:

[...]

XI.- Otorgar a los trabajadores el pago de una prima de antigüedad consistente en quince días de salario por cada año de servicios prestados cuando sean separados del empleo independientemente de la justificación o injustificación de la separación. En caso de retiro voluntario para tener derecho al disfrute de esta prestación deberán tener por lo menos tres años de antigüedad del empleo."

En otras palabras, conforme a la teoría de los componentes de la norma, el supuesto (separación o retiro del empleo) es lo que genera la consecuencia (pago de una prima de antigüedad), por consecuencia, dado que para la actualización de las consecuencias previstas en dicha disposición era necesario que se realizara el supuesto señalado en la misma, resulta incuestionable que, al haber ocurrido la separación o retiro voluntario después de que entró en vigor la nueva norma (*Ley de Seguridad*), al acto de separación o retiro voluntario del cargo le serán imputables, en su caso, las consecuencias de derecho conforme a lo establecido en la *Ley de Seguridad*, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior.

Aunado a que, conforme a la teoría de los Derechos Adquiridos, el derecho al pago de una prima de antigüedad tampoco se había incorporado a la esfera jurídica del actor previo a la iniciación de vigencia de la *Ley de Seguridad*, por lo que es de concluirse que **la parte actora no tiene derecho al pago de la prima de antigüedad solicitada.**

Lo anterior, porque la baja del servicio no aconteció durante la vigencia del artículo cuarto transitorio de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación, por lo que no constituye un derecho adquirido que hubiera entrado al patrimonio de la parte actora, de ahí que si bien se encontraba vigente dicha disposición al darse de alta en el servicio, su aplicación constituía únicamente una expectativa que no se concretó, por tanto, si el supuesto de baja del servicio se dio a partir de la vigencia de la actual *Ley de Seguridad*, no le es aplicable la norma anterior, sino la vigente.

En otras palabras, no se actualiza trasgresión al principio de irretroactividad, pues conforme a las teorías de los derechos adquiridos, de las expectativas de derecho y de los componentes de la norma, la prima de antigüedad no es un derecho que se adquiera al comenzar a prestar un servicio y cumplir los años de servicios requeridos para su pago, ya que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento del supuesto jurídico inmerso en la ley (la baja o separación).

En consecuencia, los miembros de instituciones policiales no tienen derecho al pago de la prima de antigüedad contenida en la Ley del Servicio Civil, porque sus relaciones se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, si de la *Ley de Seguridad* ni del *Reglamento del Servicio* se advierte precepto alguno que regule dicha institución jurídica, es indudable que carecen de derecho para solicitarlo.

Por último, con relación a las prestaciones consistentes en vacaciones, aguinaldo y prima vacacional, la *Oficial Mayor* expuso en su contestación de la demanda que el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós se realizó el pago de ellas a la parte actora.

La parte actora no amplió su demanda no obstante que se respetó el plazo para ello, además que en el apartado que denominó *“la expresión de los motivos de inconformidad, así como hechos y razones por las cuales se consideran aplicables al acto”* de su escrito inicial de demanda, expuso que el Ayuntamiento le entregó un cheque por su liquidación, sin que expresara motivo de inconformidad alguno contra el pago o el cálculo de las prestaciones en cuestión.

En ese sentido, al ser infundados los motivos de inconformidad, lo conducente es reconocer la validez de la negativa ficta impugnada, con fundamento en el artículo 109, fracción I, de la *Ley del Tribunal*.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y se...

RESUELVE:

PRIMERO. Se sobresee el presente juicio contencioso administrativo, únicamente respecto del Ayuntamiento de Mexicali.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de la negativa ficta que recayó a la solicitud que la parte actora presentó ante Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Mexicali el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

Notifíquese a las partes mediante Boletín Jurisdiccional.

Así lo resolvió Raúl Aldo González Ramírez, Primer Secretario de Acuerdos del Juzgado Primero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California en funciones de Juez Titular por Ministerio de Ley en términos del artículo 12 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, según designación hecha mediante Acuerdo de Pleno de ocho de junio de dos mil veintitrés; y firma ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos, Mariela Ontiveros Ramírez, que autoriza y da fe.

RAGR/svg

1

ELIMINADO: Nombre de parte actora, 3 párrafos con 3 renglones, en páginas 1, 8 y 9.
Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

2

ELIMINADO: Percepción económica, 2 párrafos con 1 renglones, en pagina 9.
Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

LA SUSCRITA, **MARIELA ONTIVEROS RAMÍREZ**, SECRETARIA DE ACUERDOS DEL JUZGADO PRIMERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HAGO CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE **13/2023 JP**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CLASIFICADO COMO CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE, INSERTANDO DIEZ ASTERISCOS, VERSIÓN QUE VA EN **22 (VEINTIDÓS)** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y APERTURA INSTITUCIONAL, Y 55, 57, 58, 59 DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A **VEINTITRÉS DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTISÉIS**. DOY FE.-----

