ELIMINADO
Nombre, oficios, con 3 renglones. Fundamento legal: artículos 116, 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.

****
VS.
OFICIAL MAYOR DEL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.
EXPEDIENTE 581/2015 S.S.
MAGISTRADO PONENTE: GUILLERMO MORENO SADA.

Mexicali, Baja California, a diecinueve de junio de dos mil veinte

V I S T O S los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal de Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión promovido por la autoridad demandada en contra de la resolución dictada el siete de diciembre de dos mil dieciséis por la Segunda Sala de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y,…

R E S U L T A N D O

I.- Por escrito presentado el dieciséis de enero de dos mil diecisiete, la autoridad demandada, por conducto de su delegada autorizada, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes mencionada.

II.- Mediante acuerdo de admisión dictado el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

III.- Que la sentencia recurrida en sus puntos resolutivos establece:

*"**PRIMERO.-** Atento a lo expuesto en el punto 1 del considerando III de este fallo, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40 fracción VI de la Ley que rige a este Tribunal se decreta el sobreseimiento en el juicio, solo en lo que se refiere a las autoridades Ayuntamiento y Secretario de Gobierno, ambos de Tijuana, Baja California, en atención a lo previsto en la fracción II del artículo 41 de la Ley en comento. Lo anterior sin perjuicio de los actos de cumplimiento que corresponden a las referidas autoridades.*
SEGUNDO.-** Con base en lo expuesto en el considerando IV de esta resolución, y con fundamento en el artículo 83 fracción IV de la Ley del Tribunal, se declara la nulidad de los actos impugnados, consistentes en los oficios ******* y ********** de fecha 10 de julio de 2015, y se condena a la autoridad demandada Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, a dejarlos sin efecto.*
***TERCERO.-** En atención a lo expuesto en la última parte del considerando IV de este fallo, con fundamento en el artículo 84 de la Ley de Tribunal, se condena a la autoridad demandada mencionada en el resolutivo que precede, a efecto de que emita una nueva resolución mediante la cual:*
1. Integre el expediente correspondiente, bajo las premisas probadas de que el demandante cuenta con más de 30 años de servicios prestados, y que ingresó a laboral como Agente de Policial el 09 de enero de 1981, y en base a la información

VERSIÓN PÚBLICA

que obra en sus archivos, y recabando la información que estime necesaria de las autoridades correspondientes, en el que se incluya la última percepción que el actor recibe, elabore un desglose de su vida laboral activa, que incluya años de servicio, licencias, incapacidades, entre (sic); enviándolo inmediatamente al Ayuntamiento de Tijuana, para el efecto de que este, en Sesión de Cabildo, determine en un plazo razonable, la cantidad que como pensión humanitaria deberá cubrirse al actor hasta su muerte, que deberá ser suficiente y bastante para cubrir las necesidades de demandante y sus dependientes económicos menores de edad o incapaces (en caso de haberlos). Ello en los términos de la tabla mencionada en el mismo número 1 de los considerandos de este fallo.

2. Reconozca que el demandante tiene derecho a la Jubilación, a través del pago de una cantidad como pensión humanitaria, es decir, a retirarse del servicio con el pago de una pensión a cargo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, una vez que quede integrado el expediente correspondiente, en el que aparezca los más de 30 años que el actor dice haber laborado, siempre y cuando tenga como mínimo la edad de 60 años en la fecha que se emita la decisión, debiendo aparecer también las percepciones que recibía y recibe en la actualidad, misma que cesará en caso de muerte o renuncia de la misma.

3. Haga del consentimiento del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California el resultado de este fallo, para los efectos legales correspondientes.

4. Lleve a cabo todos los actos necesarios para que, en su caso, una vez que cese el demandante en la prestación de sus servicios a favor del Ayuntamiento de Tijuana, se dé inicio al pago ya sea en forma catorcenal o mensual, de la cantidad que determine el propio Ayuntamiento de Tijuana a favor del hoy actor como pensión, en los términos de la tabla proporcionada, ordenando asimismo que se continúen prestando los servicios médicos y asistenciales a favor del actor y sus dependientes económicos menores de edad o incapaces, en caso de haberlos tal cual se le restan en la actualidad."

IV.- Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes…

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

PRIMERO.- Competencia.- El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, fracción II y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.-Glosario.

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General del Sistema Nacional	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

VERSIÓN PÚBLICA

ELIMINADO Oficios, con 2 renglones. Fundamento legal: artículos 116, 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.

Ley de Seguridad Pública	Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California.
ISSSTECALI	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

TERCERO.- Antecedentes del caso.

La resolución administrativa impugnada en el juicio es la contenida en los oficios ********** y ********** de diez de julio de dos mil quince dictadas por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana (fojas 36 a la 39 de autos), mediante los cuales se determina improcedente el pago de la pensión solicitada por la parte actora en escritos de veinticuatro y veintiséis de junio del mismo año.

La Segunda Sala, con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal, declaró la nulidad de la resolución impugnada y condenó a la autoridad demandada Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana a dejarla sin efecto, a que integre el expediente correspondiente a su solicitud de pensión, bajo las premisas probadas de que el demandante cuenta con más de treinta años de servicios prestados y que ingresó a laboral como agente policial el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, y en base a la información que obra en sus archivos, y recabando la información que estime necesaria de las autoridades correspondientes, en el que se incluya la última percepción que el actor recibe, elabore un desglose de su vida laboral activa, que incluya años de servicio, licencias, incapacidades, entre otros; enviándolo inmediatamente al Ayuntamiento de Tijuana, para el efecto de que éste, en sesión de Cabildo, determine en un plazo razonable, la cantidad que como pensión humanitaria por jubilación deberá cubrirse al actor hasta su muerte, que deberá ser suficiente y bastante para cubrir las necesidades de demandante y sus dependientes económicos menores de edad o incapaces (en caso de haberlos). A que reconozca que el demandante tiene derecho a la jubilación, a través del pago de una cantidad como pensión humanitaria, es decir, a retirarse del servicio con el pago de una pensión a cargo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, una vez que quede integrado el expediente correspondiente, en el que aparezca los más de veintisiete años que el actor dice haber laborado, debiendo aparecer también las percepciones que recibía y recibe en la actualidad, misma que cesará en caso de muerte o renuncia de la misma y a que haga del conocimiento del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California el resultado de dicho fallo, para los efectos legales correspondientes.

Inconforme con la anterior determinación, la autoridad demandada acudió ante esta instancia revisora y formuló los agravios que en el presente fallo serán materia de análisis y resolución.

CUARTO.- Agravios de la autoridad recurrente.

Los argumentos de agravio planteados por el delegado de las autoridades recurrentes se reseñan enseguida, sin que sea necesaria su transcripción, pues

VERSIÓN PÚBLICA

con ello no se transgrede derecho alguno, ni se le deja sin defensa; sirviendo de sustento el siguiente criterio jurisprudencial:

> ***CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.*** *El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.*
>
> *Novena Época, Registro: 196477, Tesis: VI.2o. J/129, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII, Abril de 1998, Pag. 599 , Jurisprudencia(Común), Sexto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.*

Estudio del agravio primero.- En el aludido agravio, la recurrente esencialmente sostiene que la Sala debió decretar el sobreseimiento en el juicio y omitir entrar al fondo del asunto, en razón de que la parte actora adolece de legitimación para demandar la prestación que reclama, por sustentarse en un derecho inexistente, por lo que se actualiza la figura legal del sobreseimiento, acorde a lo dispuesto en los artículos 40, fracciones II y IX, y 41, fracción II, de la Ley del Tribunal, teniendo relación con estos preceptos, los artículos 1 y 277 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria.

Aduce que para efecto de que proceda la pretensión de pensión por jubilación que intenta la parte actora, se requiere como presupuesto procesal de procedencia la existencia de un derecho subjetivo previsto y tutelado en un ordenamiento legal, del cual sea titular, teniéndose además la obligación de probar los hechos sobre los cuales se sustenta la demanda y que supuestamente generan le pensión en comento.

Agrega que era imperativo para la Segunda Sala exigir el cumplimiento de los presupuestos procesales de procedencia de la acción intentada por el actor, previstos por los artículos 1 y 277 del Código Civil Adjetivo; que la parte actora no demostró ser titular del supuesto derecho para demandar por esta vía la jubilación.

Manifiesta que la parte actora no demostró ser titular del derecho para demandar la pensión por jubilación, al no haber aportado medio de prueba apto para acreditar la procedencia de su pretensión; que la Sala debió considerar que la demandante omitió colma las exigencias aludidas en los preceptos citados en el párrafo que precede, por lo que debió sobreseer en el juicio.

El agravio reseñado es infundado. Se explica.

La Sala estuvo en lo correcto al desestimar la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada prevista en el artículo 40, fracciones II y IX, de la Ley del Tribunal, por falta de interés jurídico del actor.

VERSIÓN PÚBLICA

En efecto, como lo resolvió la Sala de origen, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro "*IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO. DEBERÁ DESESTIMARSE*.", estableció que deben desestimarse las causales de improcedencia en las que se involucre el estudio del fondo del asunto, tal como sucede en la especie, ya que es necesario analizar el fondo para establecer si la parte actora tiene derecho a la prestación de seguridad pública solicitada.

Se sostiene que no procede la improcedencia del juicio por falta de interés jurídico del actor, en razón de que la pretensión de la parte actora en el juicio consiste en el reconocimiento del derecho a recibir la jubilación o pensión por edad y tiempo de servicio, lo cual se traduce en la legitimación *ad causam*, pues atañe al fondo de la cuestión litigiosa, al involucrar el derecho subjetivo que se pretende reconocer, y por lo mismo sólo puede analizarse al realizarse el estudio de fondo; en todo caso, la falta de acreditación del derecho que se solicita su reconocimiento tiene como consecuencia denegar la pretensión de fondo formulada.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia VI.3o.C. J/67 con registro 169271 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, consultable en la página 1600 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a julio de dos mil ocho, tomo XXVIII, de rubro y texto siguientes.

> **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. SÓLO PUEDE ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.** Debe distinguirse la legitimación en el proceso, de la legitimación en la causa. La primera es un presupuesto del procedimiento que se refiere o a la capacidad para comparecer al juicio, para lo cual se requiere que el compareciente esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, o a la representación de quien comparece a nombre de otro. En este sentido, siendo la legitimación ad procesum un presupuesto procesal, puede examinarse en cualquier momento del juicio, pues si el actor carece de capacidad para comparecer a él o no justifica ser el representante legal del demandante, sería ociosa la continuación de un proceso seguido por quien no puede apersonarse en el mismo. En cambio, la legitimación en la causa, no es un presupuesto procesal, sino una condición para obtener sentencia favorable. En efecto, ésta consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley; en consecuencia, el actor estará legitimado en la causa cuando ejercita un derecho que realmente le corresponde. Como se ve, la legitimación ad causam atañe al fondo de la cuestión litigiosa y, por tanto, lógicamente, sólo puede analizarse en el momento en que se pronuncie la sentencia definitiva.

QUINTO.- Estudio del agravio segundo.- El agravio en cuestión es inoperante, por constituir una mera reiteración de los argumentos defensivos plasmados en la contestación de demanda, en el aparado "*REFUTACIÓN A LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD*"; lo anterior, en razón de que en el agravio en mención no se expone argumentación alguna para impugnar las consideraciones concretas de la sentencia recurrida, lo que genera que no se reúnan los requisitos que la técnica jurídico-procesal señala para la expresión de agravios.

VERSIÓN PÚBLICA

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 62/2008 con registro 169974 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 376 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a abril de dos mil ocho, tomo XXVII, de subsecuente inserción.

> **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.** Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, en el recurso de revisión se expresarán los agravios que cause la resolución o sentencia impugnada, esto es, se cuestionarán las consideraciones jurídicas sustentadas en la determinación judicial que se estime contraria a los intereses del recurrente. En ese sentido, son inoperantes los agravios cuando sólo reproducen, casi literalmente, los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo y respecto de los cuales se hizo pronunciamiento en la sentencia recurrida, pues no controvierten los argumentos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional, que posibiliten su análisis al tribunal revisor.

Asimismo, por identidad jurídica, la jurisprudencia XX.2o. J/18 con registro 173810 del Segund Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, consultable en la página 1091 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a diciembre de dos mil seis, tomo XXIV, de rubro y texto siguientes.

> **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FORMULADOS POR EL PATRÓN. SON INOPERANTES SI SON UNA REPETICIÓN CASI IDÉNTICA DE LAS MANIFESTACIONES INVOCADAS AL CONTESTAR LA DEMANDA.** Cuando los conceptos de violación formulados por el patrón constituyen una repetición casi idéntica de las manifestaciones que invocó al contestar la demanda, resultan inoperantes por no contener argumentos lógico-jurídicos para demostrar la ilegalidad de lo resuelto por el tribunal responsable; y, por ende, los razonamientos en que éste se apoyó para emitir el laudo combatido deben quedar incólumes para regir el sentido del fallo, atento al principio de estricto derecho que impera cuando es dicha parte la que se inconforma.

SEXTO.- Estudio de los agravios tercero y cuarto.- Por cuestión de técnica resolutiva se procederá al análisis conjunto de los restantes agravios, por estar estrechamente relacionados entre sí.

En el **agravio tercero** la recurrente expone que le causa agravio la interpretación histórica realizada en la sentencia recurrida, por ser insuficiente para acreditar la transgresión de los derechos elementales de los miembros de las instituciones policiales, derivado del régimen de exclusión establecido en el artículo 123, apartado B, fracción III, de la Constitución Federal, que estipula que se regirán por sus propias leyes; que ello, al tener sustento constitucional, resulta innecesaria la valoración de dicho régimen al amparo de disposiciones internacionales en materia de derechos humanos.

Que el actor es un elemento policial, y que con esa calidad, no le son aplicables prerrogativas equiparables a las de una relación laboral, debido a que conforme a lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, está sujeto a una relación netamente administrativa.

VERSIÓN PÚBLICA

Que el derecho a la pensión por jubilación que solicita la parte actora es improcedente toda vez que no existe en el régimen de exclusión al que se ha hecho alusión anteriormente, según el cual, está restringida la supletoriedad y aplicación análoga de leyes, con la finalidad de evitar que se apliquen ordenamiento de carácter laboral, como se pretende con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.

Que conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Federal, los derechos humanos pueden restringirse en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal disponga, como en el caso de los miembros de las instituciones policiales que se rigen por sus propias leyes, las cuales no contemplan el derecho solicitado por el actor.

Invoca las tesis de rubros "*DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UN RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LOS QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL*" y "*DERECHOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO A CARGO DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES DEL PAÍS, NO SIGNIFICA QUE ÉSTAS DEBAN REALIZAR LA INTERPRETACIÓN CONFORME O LA DESAPLICACIÓN DE LA LEY SECUNDARIA, SI LA RESOLUCIÓN DEL ASUNTO SE CONSTRIÑE A DILUCIDAR CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD.*".

En el **agravio cuarto**, la recurrente señala que los efectos de la sentencia recurrida son excesivos, en virtud de que la Sala sostiene que aparentemente no existe un sistema de jubilación y pensiones para los miembros de las instituciones policiales y que aparentemente ninguna norma jurídica lo contempla, procediendo prácticamente a legislar en el tema, determinando la forma en que, en su apreciación, debe cuantificarse el monto de la pensión, cada cuánto tiempo debe pagarse, qué autoridad municipal debe decretar su procedencia y hasta el procedimiento que debe llevarse a cabo para el pago de tal pensión.

Que con lo anterior la Sala de origen invade esferas que no le competen, ya que está facultada para juzgar un procedimiento contencioso administrativo, pero su función no puede ir más allá de determinar la validez o nulidad de los actos, y si bien es cierto que es factible que determine los pasos a seguir en el cumplimiento de una sentencia, tales pasos tiene la limitante de respetar la autonomía de los demás poderes del Estado, pudiendo la Sala juzgar, pero no aprovecharse de su sentencia para legislar, mucho menos cuando el acto impugnado ni siquiera va en el sentido de alguna omisión legislativa.

Que de los mismos preceptos que la Sala plasma en la sentencia recurrida se advierte que la potestad de regular lo referente a la seguridad social es de las entidades federativas, pero no de los órganos autónomos ni de tribunales de ninguna índole; que como lo determina la propia Sala, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 45, establece que: "*... las entidades federativas y municipios generarán, de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus*

VERSIÓN PÚBLICA

presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social…"; la Ley de Seguridad Pública del Estado en su artículo 2, dicta que: "*… Los Municipios, atendiendo a su autonomía y conforme a su organización, podrán reglamentar la presente Ley en las materias que les competa hacerlo, en los términos permitidos por la Ley General del Sistema de Seguridad Pública y la Ley…";* y, el artículo 131, fracción V (sic), dispone que los Ayuntamiento podrán reglamentar lo concerniente a los sistemas de seguridad social.

Que como puede verse, no existe fundamento alguno que permita a este Tribunal lo concerniente al tema de seguridad social para los miembros policiacos, por lo que se considera que hubo un exceso en los términos del cumplimiento de la sentencia recurrida.

Que este tribunal está impedido para pronunciarse sobre la prestación que el actor reclama, toda vez que la misma se apoya en un derecho inexistente, por no encontrarse en el régimen legal de exclusión al que está sujeto como policía, pues de hacerlo, estaría invadiendo una esfera competencial reservada para el poder legislativo, situación que en nuestro sistema de derecho está estrictamente prohibido, ya que por disposición del artículo 49 de la Constitución Federal, legalmente no pueden reunirse dos poderes en uno; cita la tesis de rubro "*AUSENCIA DE LEGISLACIÓN Y LAGUNAS DE LA LEY. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL NO PUEDE LLENAR ESE VACÍO*".

Que la sentencia recurrida adolece de ausencia de fundamentación y motivación en los pasos determinados para el cumplimiento de la misma, a saber, el deber de la autoridad de integrar un expediente de la parte actora, de enviarlo al Ayuntamiento para que en sesión de Cabildo determine la cantidad que debe pagarse como pensión, de seguir una tabla para el cálculo del monto, de hacer del conocimiento todo lo anterior al Ayuntamiento de Tijuana, de realizar todos los actos para que se inicie su pago, sin decir cuáles son esos actos, que la forma de pago podrá ser catorcenal o mensual, así como de gestionar que se continúen prestando los servicios médicos y asistenciales a favor del actor y sus dependientes económicos menores de edad o incapaces, tal como se prestan en la actualidad.

Que sólo en el caso de que se determine que el actor tiene derecho a que el Ayuntamiento le proporcione una pensión por jubilación, la sentencia no puede ir más allá de condenar a la autoridad demandada a dejar sin efecto el acto impugnado y dictar uno nuevo en el que se determine enviar oficios para indagar ante la Secretaría de Seguridad Pública si la Dirección de Planeación y Proyectos Estratégicos o cualquier otra de sus secciones, ha establecido algún procedimiento o trámite para determinar el derecho a una pensión por jubilación de los miembros de las instituciones policiales municipales; que incluso pudieran remitirse oficios en el mismo sentido al Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana u otra dependencia que se considere competente para tal efecto y, hecho lo anterior, se dicte un nuevo acto en donde se proceda a dar respuesta fundada y motivada al particular, con libertad de jurisdicción.

VERSIÓN PÚBLICA

Que lo anterior, en razón de que el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad para el Municipio de Tijuana, dispone que lo relacionado con el retiro de los miembros de las instituciones policiales forma parte de la planeación del servicio profesional de carrera, situación que nunca fue contemplada por la Sala en la sentencia recurrida.

Los agravios en reseña son parcialmente fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida, en atención a las consideraciones que enseguida se exponen.

Planteamiento de la controversia.

La pretensión de fondo de la parte actora en el juicio es el reconocimiento del derecho a la jubilación o a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, la cual solicitó al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana.

La autoridad demandada le negó lo solicitado, bajo el argumento de que la parte actora, en su carácter de miembro de una institución policial, tiene una relación administrativa con la autoridad, por lo que no tiene derecho a la jubilación al no existir norma administrativa que lo reglamente.

Respecto a la controversia suscitada, la Sala de conocimiento, estableció que la parte actora sí tiene derecho a recibir la pensión solicitada. Para determinarlo resolvió tres cuestionamientos, esencialmente, en los siguientes términos:

Primer pregunta: ¿Tiene derecho el demandante, como miembro de una corporación policial, a una pensión por jubilación?

Segunda pregunta: ¿La autoridad demandada tenía la obligación de declarar la existencia de ese derecho a favor del hoy actor?

Tercer pregunta: ¿Tiene la autoridad demandada la obligación de conceder el pago de una pensión por jubilación o años de servicio al demandante?

Como ya se dijo, los agravios en estudio son parcialmente fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida.

Los miembros de las Instituciones Policiales Municipales sí tienen derecho a la prestación de seguridad social de jubilación o pensión por vejez, al estar reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal, y en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual es Ley Suprema de la Unión como reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal.

Es infundado, lo alegado por la recurrente, en el sentido de que los miembros de las instituciones policiales no tienen derecho a la jubilación o pensión

VERSIÓN PÚBLICA

por vejez, como prestación de seguridad social, en razón de que, como lo resolvió la Sala, los policías sí tienen derecho a las prestaciones mínimas de seguridad social, pero por fundamentos y motivos distintos, como se explicará enseguida.

Antecedentes de la Seguridad Social previo a la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal de dieciocho de junio de dos mil ocho.

A nivel internacional:

-Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), adoptada el 10 de mayo de 1944, en su vigésima sexta reunión, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se reconoce como obligación de la mencionada organización la de fomentar programas que permitan "*extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa*".

-Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, la cual en su artículo 22 establece que: "*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerza nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y libre desarrollo de su personalidad*".

-Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948 en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, en la que se adoptó la protección de los derechos del hombre, entre los cuales, en el artículo XVI se estableció: "*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.*"

Tratados Internacionales ratificados por México.

-Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno, en relación a la seguridad social se estableció en el 9 que: "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguir social.*"

-Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", ratificado por México el ocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, en el artículo 9, se estableció lo siguiente:

> "*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En*

VERSIÓN PÚBLICA

caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

Constitución Federal

Desde la Constitución de 1917, en su texto original, en el artículo 123, fracción XXIX, para la clase trabajadora, se consideró como de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes; en la reforma al mencionado precepto constitucional, de seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, se modificó la fracción en cita, para establecer de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, en la que se debía considerar los seguros antes indicados para los trabajadores.

En principio el precepto constitucional en cita, no contemplaba a los empleados al servicio del Estado en una relación laboral, sino de naturaleza administrativa, fue hasta la reforma del artículo 123 en cita, de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, que se adicionó el Apartado B, en el que se consideraron a los empleados al servicio de la Federación, Estados y Municipios en una relación laboral, y en la fracción XI, se estableció el derecho de seguridad social para dichos trabajadores y se precisaron las prestaciones mínimos de seguridad social, entre las que se incluyen jubilación y pensión de vejez.

Se transcribe la fracción XI, antes mencionada:

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

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

…

B.-Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

…

XI.-La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).-Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b). En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c). Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que

VERSIÓN PÚBLICA

hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d). Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e). Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Respecto a la relación laboral con el Estado-empleado, se excluyeron cuatro grupos de servidores públicos, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales su relación continúo siendo administrativa, ya que en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, se estableció que dichos servidores públicos se regirían por sus propias normas; esto es, por las leyes y reglamentos que correspondan.

I.- Interpretación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal adicionado a partir de la reforma del dieciocho de junio de dos mil ocho.

El precepto constitucional estatuye dos tipos de prestaciones de seguridad social; las mínimas y las complementarias. La jubilación y pensión de vejez forman parte de las prestaciones mínimas.

El derecho a la seguridad social para los miembros de las Instituciones Policiales quedó expresamente establecido en la Constitución Federal a partir de la reforma al artículo 123, fracción XIII, de dieciocho de junio de dos mil ocho, mediante la cual se adicionó el tercer párrafo, con la siguiente porción normativa:

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

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

…

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

…

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de

VERSIÓN PÚBLICA

sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

…"

¿Cómo debe interpretarse el precepto constitucional antes transcrito, respecto al derecho de seguridad social para los miembros de las Instituciones Policiales?

Como un derecho reconocido a los miembros de las Instituciones Policiales que debe contener como mínimo las prestaciones previstas en el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, para todos los trabajadores al servicio del Estado, y, además, complementado con aquellas prestaciones de seguridad social que implementen las autoridades del orden federal, estatal y municipal, necesarias para soportar los riesgos que se suscitan en el ejercicio de la función de seguridad pública que desempeñan.

Lo anterior, tomando en cuenta, en primer orden, a la interpretación gramatical del precepto constitucional, en los siguientes términos:

El tercer párrafo del precepto constitucional en cita, literalmente señala que las autoridades del orden federal, estatal, Distrito Federal y municipios:

"…a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes… "

"…instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social."

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española el significado de las palabras propiciar, fortalecimiento, instrumentarán y complementario, es el siguiente

Propiciar[1]**:** Favorecer que algo acontezca o se realice.
Fortalecimiento[2]**:** Acción y efecto de fortalecer.
Fortalecer[3]**:** Hacer más fuerte o vigoroso.
Instrumentar[4]**:** Crear, constituir, organizar.
Complementario[5]**:** Que sirve para completar o perfeccionar algo.

En una interpretación gramatical del precepto constitucional, nos permite darle la siguiente lectura:

---

[1] **Propiciar:** Del lat. propitiāre.1. tr. Favorecer que algo acontezca o se realice. 2. tr. p. us. Ablandar, aplacar la ira de alguien, haciéndolo favorable, benigno y propicio.

[2] ***Fortalecimiento:*** *1. m. Acción y efecto de fortalecer.2. m. Cosa que hace fuerte un sitio o una población; p. ej., un muro, una torre, etc. 3. m. desus. fortaleza (‖ recinto fortificado).*

[3] ***Fortalecer*** *De fortaleza. 1. tr. Hacer más fuerte o vigoroso. U. t. c. prnl. 2. tr. desus. Confirmar, corroborar. Fortalecer un argumento, una razón.*

[4] ***Instrumentar*** *1. tr. Preparar las partituras de una composición musical para cada uno de los instrumentos que la ejecutan. 2. tr. Crear, constituir, organizar. 3. tr. Med. Disponer o preparar el instrumental. 4. tr. Taurom. Ejecutar las diversas suertes de la lidia.*

[5] ***Complementario, ria*** *De complemento. 1. adj. Que sirve para completar o perfeccionar algo. 2. adj. Dicho de un número de la lotería primitiva: Que, añadido a otros cinco acertados, forma una combinación a la que corresponde el segundo premio. U. t. c. s. m.*

VERSIÓN PÚBLICA

"Que las autoridades en los tres órdenes de gobierno, a fin de favorecer para que acontezca, el hacer más fuerte el sistema de seguridad social de las corporaciones policiales, crearán sistemas que complementen o perfeccionen el sistema de seguridad social."

El significado de las palabras que integran el precepto constitucional, nos permite inferir que cuando el constituyente se refiere a completar o perfeccionar el sistema de seguridad social de las corporaciones policiales, se refiere a un sistema de seguridad social de prestaciones mínimas que ya existe, en razón de que no se pudiera complementar o perfeccionar algo que no existe.

De una interpretación sistemática, conforme al argumento *sedes materiae* (que consiste en interpretar la norma tomando en cuenta el lugar que ocupa en el contexto normativo del que forma parte), podemos concluir que el sistema de seguridad social, respecto a las prestaciones mínimas, que refiere el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal, para los miembros de las Instituciones Policiales, es aquel que se indica en la fracción XI, del mismo precepto legal, antes transcrito, mediante el cual se establecen las prestaciones mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado. Lo anterior, en razón de que ambas fracciones se ubican en el apartado B del citado precepto constitucional.

En segundo orden, se procede a realizar una **interpretación** de la porción normativa de referencia, **tomando en cuenta lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en las tesis de subsecuente inserción, en las que estableció que al fijar el alcance de determinado precepto de la Constitución Federal, se debe considerar lo siguiente:

a) Que ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudirse a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretender salvaguardar por el constituyente;
b) Que al fijar el alcance de un determinado precepto constitucional debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática.

Tesis P. XXVIII/98 con registro 196537 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 117 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a abril de mil novecientos noventa y ocho, tomo VII, de subsecuente inserción.

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la

VERSIÓN PÚBLICA

exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

Tesis P. XII/2006 con registro 175912 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 25 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a febrero de dos mil seis, tomo XXIII, de rubro y texto siguientes.

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.

Los valores e instituciones que pretendió salvaguardar el constituyente con la mencionada reforma, consistieron en fortalecer el sistema de seguridad social de los miembros de las instituciones policiales en una doble vía, primero garantizándoles los beneficios que nuestro derecho social confiere en materia de seguridad social a todo trabajador, y segundo, fomentando beneficios de seguridad social acordes a las particularidades de la labor que los primeros desarrollen y por tanto, propios de las instituciones policiales y no de los demás trabajadores. Lo anterior, se advierte de los trabajos preparatorios, especialmente en la iniciativa del Senador Tomás Torres Mercado del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática:

"… esta iniciativa propone dar una nueva redacción al texto constitucional, para dejar clara la excepción al derecho laboral de reinstalación para los miembros del Ministerio Público y de las instituciones policiales de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, pero reiterar que conservarán el derecho a la indemnización constitucional, así como los demás que se derivan de la relación laboral, en los términos en los que están dispuesto en la propia Constitución, en las leyes aplicables o, incluso, lo beneficios adicionales que les conceda su relación de trabajo.

Al mismo tiempo, la iniciativa reitera la necesidad de garantizar en su totalidad, a los funcionarios públicos en cuestión, los beneficios que nuestro derecho social confiere en materia de seguridad social a todo trabajador, más allá de que, por las propias

VERSIÓN PÚBLICA

particularidades de la labor que los funcionarios en cita desarrollan, dichos beneficios deban estar definidos en forma específica.

…"

Considerando el riesgo y la importancia de la labor de los miembros de las instituciones policiales, la intensión del constituyente consistió, en palabras llanas, en establecer un régimen de prestaciones económicas y sociales superiores a la de los demás trabajadores, puesto que deben de garantizárseles (de manera obligatoria) los beneficios que nuestro derecho social confiere en materia de seguridad social a todo trabajador, además que, deben de instrumentarse sistemas adicionales que son los complementarios de seguridad social cuyo propósito consiste en revalorar y dignificar al servidor público de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto de vida digno profesional.

En relación a los principios establecidos en la Constitución, para arribar a una conclusión congruente y sistemática; debe tomarse en cuenta el artículo 21 de la Constitución Federal, el cual prevé las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el constituyente tuvo, entre sus propósitos fundamentales, establecer mecanismos para la lucha contra la corrupción de los miembros de las Instituciones Policiales para proteger el bienestar de los mexicanos en sus personas y en sus bienes, creando una carrera policial para lograr la profesionalización de dichas instituciones.

Para el Constituyente Permanente los mecanismos para la lucha contra la corrupción, no sólo deben existir para lograr la profesionalización de las Instituciones Policiales, sino también para dignificar el servicio de seguridad que prestan los policías a través del reconocimiento de un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia, el riesgo y peligros que le impone el servicio de seguridad pública que desarrollan.

En ese sentido, en la iniciativa presentada por el Presidente de la República el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la exposición de motivos señaló lo siguiente:

"SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación, permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad, se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios que estos esquemas sean de adopción generaliza.

Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el

VERSIÓN PÚBLICA

mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, Distrito Federal y de los municipios para coordinarse en esta materia."

El artículo 21 de la Constitución Federal, en lo que interesa, establece lo siguiente:

> "...
> *La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*
> ..."

De lo antes expuesto, se advierte que la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, en la que se incorpora la porción normativa, que textualmente señala el fortalecimiento de los derechos de seguridad social para los policías, es congruente con la intención del constituyente en relación con artículo 21 constitucional, en el que se establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública que deberá contemplar una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de la labor que realizan los miembros de las corporaciones policiales.

Conclusión

De una interpretación gramatical, teleológica y sistemática de los preceptos constitucionales en cita, se concluye que los miembros de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen reconocido constitucionalmente el derecho a las prestaciones mínimas de seguridad social previstas para los trabajadores al servicio del Estado[6], contenidas

[6] El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el apartado B, del artículo 123 de la Constitución Nacional, además de regular las relaciones de los burócratas federales, también lo hace respecto de los burócratas estatales y municipales, así lo determinó en la resolución que resolvió la contradicción de tesis 11/94 entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, de fecha 21 de agosto de 1995, con número de registro 3234 así como el número de registro de la tesis de jurisprudencia 200322.

"*Para ello se estima necesario hacer las siguientes consideraciones en torno a la particular situación de los empleados al servicio del gobierno de los Estados y Municipios.*

En principio, debe tenerse presente que el Constituyente originario si bien tuvo un espíritu altamente visionario, no por ello era omnisapiente, habida cuenta que en los principios sociales que consagró a favor de la clase trabajadora, no comprendió a la totalidad de los sectores laborales, como el de los trabajadores al servicio del Estado, el que tras prolongada espera vio al fin que sus relaciones laborales quedaron protegidas por la Constitución, pero aun más prolongada fue la espera de los trabajadores al servicio de los

VERSIÓN PÚBLICA

en la fracción XI, del artículo 123 en cita, entre las que se incluyen, tanto la jubilación y la pensión por vejez.

II.- Interpretación del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

---

gobiernos de los Estados y Municipios, pues fue necesario que transcurrieran sesenta y seis años para que la voluntad política garantizara el respeto a sus derechos laborales, mediante su incorporación al texto constitucional, a través de la reforma al artículo 115, fracción IX, de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, sin que esto implique que con anterioridad dichos empleados no tuvieran derechos o que éstos les pudiesen ser negados, ya que existieron, en su momento, leyes, reglamentos y códigos de trabajo aun cuando no constituían verdaderas reglamentaciones del artículo 123 constitucional.
Al bifurcarse en mil novecientos sesenta el artículo 123, tampoco se estableció a cuál de los dos apartados correspondían las relaciones de los trabajadores al servicio de los Estados o Municipios, ***en tal virtud, dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que prestan los poderes federales y los estatales, incluidos los municipios, ha de considerarse que las relaciones de los burócratas locales se encuentran también reguladas por el Apartado B del artículo 123 constitucional, sin que sea óbice a ello el que en el proemio de dicho precepto sólo se establezca lo siguiente:***

> *"Artículo 123.-…*
> *"El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:"*
> *"B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores."*

Y de que en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado se determine, en su artículo 1°., lo siguiente:

> *"Artículo 1°.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal…"*

El contenido de las transcripciones anteriores permite colegir que en el ámbito de aplicación personal de la disposición constitucional y de la ley reglamentaria, no se consideró expresamente a los servidores públicos estatales y municipales, por ello, como se ha expresado, en mil novecientos ochenta y tres, dentro del marco de lo que se dio en llamar "la reforma municipal", se establecieron en la fracción IX, del artículo 115 constitucional, normas relativas al trabajo, en los términos siguientes:

> *"Artículo 115.-…*
> *"IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores refiere."*

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló respecto de la fracción aludida, lo siguiente:

> *"…Se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias."*

Lo anterior revela que el Constituyente tuvo en mente siempre que la normatividad para esos trabajadores correspondiera a la establecida en el Apartado B del mencionado artículo 123.

VERSIÓN PÚBLICA

Los miembros de las instituciones policiales tienen derecho a gozar de la jubilación o pensión de vejez, como prestaciones mínimas de seguridad social, en los términos de la ley del ISSSTECALI, sin que sea necesario para ser eficaz esos derechos, que el legislador local establezca disposiciones legales respecto a la materia.

El legislador nacional acogió la intención del constituyente permanente en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que es el ordenamiento legal que reglamenta el artículo 21 Constitucional, y conforme a su artículo 1, establece las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, respecto a la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional.

Concretamente en el Título Tercero, la ley en cita contiene disposiciones comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal, y específicamente señala el derecho a la seguridad social, en los siguientes términos:

"Capítulo II

De los Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos.

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

Para este Pleno resolutor, del precepto legal en cita surgen dos premisas:

La primera;

A.- Regula dos tipos de prestaciones de seguridad social para los miembros de las Instituciones Policiales:

a) Las previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado, las cuales deben ser garantizadas por las Instituciones de Seguridad Pública en términos de la ley que regula el derecho a la seguridad social para los mencionados trabajadores, en cada entidad federativa y municipios y;

b) Las complementarias, las cuales deben generarse a partir de la expedición de una normatividad acorde al 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Nacional, por parte de las entidades federativas y municipios.

La segunda;

VERSIÓN PÚBLICA

B.- No es necesario que las entidades federativas y municipios legislen respecto a las prestaciones mínimas de seguridad social para los miembros de las Instituciones Policiales para hacerlas efectivas, únicamente, en cuanto a las prestaciones complementarias de seguridad social.

Respecto al primer supuesto antes indicado, se determina conforme a una interpretación gramatical e histórica, como se explica enseguida.

En efecto, el primer párrafo del precepto en cita establece el siguiente enunciado normativo:

"Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado"

Esta porción normativa debe interpretarse en el sentido de que los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública gozarán, al menos, de las prestaciones mínimas de seguridad social, en términos de leyes locales que regulan dichas prestaciones para los trabajadores al servicio del Estado y Municipios.

Siguiendo a Norberto Bobbio, citado por Peces-Barba[7], una proposición es un conjunto de palabras que tiene un significado entre sí, es decir, en su conjunto. Las proposiciones deben ser distinguidas de sus enunciados, es decir la forma lingüística a través de la cual las proposiciones expresan su significado.

El enunciado es la forma como se presenta la proposición.

Corrobora esta interpretación que en la iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de fecha treinta de septiembre de dos mil ocho, en relación con el tema, se propuso el siguiente enunciado:

> *"Artículo 45.- Los Servidores Públicos de las Instituciones de Seguridad Pública gozarán, al menos, de las prestaciones de seguridad social que establecen, según el caso, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o las leyes locales en la materia."*

Para una mayor precisión es necesario puntualizar que una misma proposición puede expresarse con distintos enunciados, es decir, con palabras diferentes.

Por ejemplo, si el enunciado establece "*el comprador tiene derecho a recibir la cosa materia de la compra venta*" la proposición también puede expresarse "*el vendedor tiene el deber de entregar la cosa materia de la compra venta*".

En estos enunciados existe un sujeto explícito y otro implícito. En la primera hipótesis, el comprador es el sujeto explícito y el vendedor es el sujeto implícito.

---

[7] (Peces-Barba, Fernández García y De Asís. Curso de Teoría del Derecho. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 148).

VERSIÓN PÚBLICA

Quien tiene el derecho a recibir la cosa materia de la compra venta explícitamente lo indica el enunciado, que es el comprador y el sujeto implícito es el vendedor porque los sujetos del contrato son el comprador y el vendedor, y los derechos y obligaciones son entre estas partes, por tanto, aunque el enunciado no lo indica expresamente, se deduce que el vendedor tiene el deber de entregar la cosa vendida.

En el enunciado del artículo 45, materia de análisis, está redactado con un sujeto explícito que son las Instituciones de Seguridad Pública.

"Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado…"

Estas (las Instituciones de Seguridad Pública), deberán **garantizar**, al menos, las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado, pero el enunciado no indica expresamente a quienes deben de garantizarles las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado.

El sujeto implícito del enunciado son los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública, puesto que el precepto está ubicado dentro del Título Tercero denominado "Disposiciones Comunes a los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública".

En la redacción original, el sujeto explícito del enunciado normativo lo constituían los servidores públicos de seguridad pública:

> *"Artículo 45.- Los Servidores Públicos de las Instituciones de Seguridad Pública gozarán, al menos, de las prestaciones de seguridad social que establecen, según el caso, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o las leyes locales en la materia."*

Por esta razón, se redactó desde la perspectiva de la titularidad de derechos, gozarán, al menos, de las prestaciones de seguridad social previstas para los trabajadores al servicio del Estado.

Además, el enunciado normativo previsto en el artículo 45 vigente, utiliza los verbos "deberán y garantizar". La palabra "deber" significa estar obligado a algo por la ley[8]. Mientras que la palabra garantizar proviene de la palabra "garantía" que significa efecto de afianzar lo estipulado y seguridad o certeza que se tiene sobre algo[9], dar seguridad de que determinada cosa va a suceder o realizarse.

Lo que se garantiza es que las prestaciones de seguridad social previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado sean gozadas por los integrantes de las Instituciones Policiales, las cuales, en el caso de Baja California,

---

[8] *Consultable en* la página de internet del diccionario de la Real Academia Española: http://dle.rae.es/?id=Bu2rLyz

[9] http://dle.rae.es/?id=IsE8t8h|IsF3yYs

VERSIÓN PÚBLICA

conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley del Servicio Civil[10], se encuentran reguladas en la Ley del ISSSTECALI.

Por lo tanto, si garantizar significa que determinada cosa va a suceder o realizarse, y los derechos garantizados a los miembros de las instituciones policiales se encuentran reguladas pormenorizadamente en la legislación estatal (Ley de ISSSTECALI), necesariamente implica que las Instituciones de Seguridad Pública tienen el deber de hacer todos los trámites y gestiones necesarios que la Ley del ISSSTECALI establece, para que puedan disfrutar los miembros de las Instituciones Policiales Municipales de la jubilación y pensión de vejez.

En cuanto a la segunda premisa que surge del artículo 45 en cita, este Pleno considera que no es necesario que el legislador local emita disposiciones legales para que los miembros de las Instituciones Policiales gocen de las prestaciones mínimas de seguridad social (jubilación y pensión de vejez), únicamente, para gozar de las prestaciones de seguridad social complementarias, sin perjuicio, de que el legislador local, en relación a las prestaciones mínimas de seguridad social previstas en la Ley del ISSSTECALI, esté en aptitud de legislar para otorgar mayores beneficios.

Lo anterior, conforme a una interpretación sistemática de los preceptos legales que integran el Título Tercero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece las disposiciones comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, y en el que se ubica el artículo 45 antes citado.

De los artículos de subsecuente inserción de la ley en cita, se advierte que el legislador nacional, señaló, expresamente, los casos en que el legislador local estaba en aptitud de establecer las disposiciones legales sobre la materia.

"TITULO TERCERO

DISPOSICIONES COMUNES A LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

CAPITULO I

De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública

ARTÍCULO 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I.-… a XXVIII.-…"

[10] ARTÍCULO 151.- Los derechos de los trabajadores al servicio de las Autoridades Públicas, en materia de jubilación, pensiones y de seguridad social en lo integral quedarán sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI).

VERSIÓN PÚBLICA

"ARTÍCULO 41.- Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:

I.-… a XI.-…
…"

"ARTÍCULO 43.- La Federación, el Distrito Federal y los Estados, establecerán en las disposiciones legales correspondientes que los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:

I.-… a VIII.-…
…"

ARTÍCULO 44.- Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los estados establecerán las sanciones aplicables al incumplimiento de los deberes previstos en esta ley, los procedimientos y los órganos competentes que conocerán de éstos. Las sanciones serán al menos, las siguientes:
a)…
b)…
c)…"

El ejemplo más claro se encuentra, precisamente, en el artículo 45, respecto a la normatividad del régimen complementario de seguridad social:

"De los Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos

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

Del precepto legal en cita, se advierte que, sólo para el caso de las prestaciones de seguridad social complementarias, establece la necesidad de que el legislador local emita una normatividad, no así para el caso de las prestaciones mínimas de seguridad social, ya que, como quedó explicado, éstas deberán ser garantizadas por las Instituciones de Seguridad Pública, conforme se les garantiza a los trabajadores al servicio del Estado, quienes se regulan por una normatividad ya existente.

Esta interpretación es pro persona y pro servicio público, considerando que beneficia al miembro de la institución policial y a la seguridad pública, ya que, como se evidenció en el presente fallo, conforme a la intención del Constituyente Nacional, las prestaciones mínimas de seguridad social se otorgan, entre otras razones, con el propósito de incentivar la carrera policial como un proyecto de vida, mecanismo cuyo fin último es fortalecer la seguridad pública que protegen los integrantes de las instituciones policiales.

Conclusión.

VERSIÓN PÚBLICA

De una interpretación gramatical, histórica y sistemática de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la ley en cita, a los miembros de las Instituciones Policiales Municipales se les debe garantizar y hacer eficaz su derecho a la jubilación o pensión de vejez en los términos de la Ley del ISSSTECALI, por ser la norma que regula el derecho a las prestaciones mínimas de seguridad social para los trabajadores del Estado y Municipios de Baja California.

III.- Análisis de los artículos 131, párrafo primero, y transitorio segundo de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 131 y en el transitorio segundo, vigentes al momento en que inicio el presente juicio, no impiden que al miembro de la institución policial se le otorgue el derecho a la jubilación o vejez.

Se transcriben los artículos antes mencionados:

"ARTÍCULO 131.- El titular del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencias, reglamentarán las condiciones del servicio de los Miembros, consistentes en:

…

V.- Seguridad Social: Comprende todas aquellas prerrogativas de salud y los demás sistemas complementarios de seguridad social que expresamente otorguen cada una de las Instituciones Policiales a los Miembros, así como a sus familias y dependientes de acuerdo con esta Ley y demás disposiciones que resulten aplicables.

…"

"ARTÍCULO SEGUNDO.- Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreta, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos emitirán las disposiciones reglamentarias y demás medidas que sean necesarias para desarrollar y hacer efectivo el derecho a la Seguridad Social previsto en el presente Decreto."

Las mencionadas disposiciones deben ser interpretadas en el sentido de que el Ejecutivo del Estado de Baja California y los Ayuntamientos emitirán las disposiciones reglamentarias necesarias para desarrollar y hacer efectivo el derecho a la seguridad social, respecto a las prestaciones de seguridad social que no se consideran como mínimas, sino de las complementarias.

Lo anterior es así, en razón de que las normas estatales tienen la presunción de ser constitucionales y cuando entran en confrontación con una norma superior que reconoce derechos humanos, deben seguirse los pasos establecidos en la tesis P. LXIX/2011(9a.) con registro 160525 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de subsecuente inserción, en la que se establece que la última decisión que debe considerarse es la inaplicación de la norma.

VERSIÓN PÚBLICA

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: **a)** Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; **b)** Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, **c)** Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California no debe interpretarse en el sentido de que condiciona el derecho a la pensión por jubilación o vejez de los miembros de las Instituciones Policiales a la emisión de una disposición reglamentaria, ya que contravendría lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es una norma de jerarquía superior, la cual, como ya se explicó, no condiciona el goce de las prestaciones mínimas de seguridad social (jubilación o pensión por vejez) a que se legisle por el legislador local.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme al artículo 1 es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal en materia de seguridad pública.

"Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

Por su naturaleza de ley general, es Ley Suprema de la Unión conforme al artículo 133 de la Constitucional Nacional.

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad

VERSIÓN PÚBLICA

federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

Encuentra sustento lo anterior en la tesis P. VII/2007 con registro 172739 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a abril de dos mil siete, tomo XXV, de subsecuente inserción.

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Asimismo, la tesis P. VIII/2007 con registro 172667 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 6 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a abril de dos mil siete, tomo XXV, de rubro y texto siguientes.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Por lo tanto, si conforme a la interpretación del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que constituye la Ley Suprema, no es necesario legislar para hacer efectivo el derecho de los miembros de las Instituciones Policiales a las prestaciones mínimas de seguridad social, sino

VERSIÓN PÚBLICA

respecto a las complementarias, lo dispuesto en el artículo 131 y segundo transitorio de la Ley de Seguridad Pública, debe interpretarse en el mismo sentido.

De las consideraciones antes expuestas, resultan las siguientes conclusiones:

Conclusiones finales.

1.- El artículo 123, Apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal prevé el derecho de prestaciones mínimas de seguridad social y complementarias para los miembros de las Instituciones Policiales de los tres órdenes de gobierno.

2.- Las prestaciones mínimas de seguridad social para los miembros de las Instituciones Policiales son las previstas en el artículo 123, Apartado B, fracción XI de la Constitución Federal, que establece la de jubilación y pensión de vejez.

3.- Las Instituciones de Seguridad Pública deben garantizar a los miembros de las Instituciones Policiales de los tres órdenes de gobierno, las prestaciones mínimas de seguridad social (jubilación y pensión de vejez), en los términos y condiciones que establecen las leyes locales que regulan la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.

4.- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no impone la obligación a las entidades federativas y municipios para generar una normatividad para hacer eficaz a los miembros de las Instituciones Policiales el derecho a las prestaciones mínimas de seguridad social.

5.- La Ley de Seguridad Pública no puede entrar en contradicción con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública por ser Ley Suprema de la Unión, por lo que, lo dispuesto en el artículo 131 y transitorio segundo de la ley citada en primer orden, que señala que deben emitirse disposiciones reglamentarias para hacer eficaz el derecho de los policías de derecho de seguridad social, debe interpretarse que no se refiere a las prestaciones mínimas.

6.- En el caso del Estado de Baja California, conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley del Servicio Civil, las prestaciones mínimas de seguridad social (jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios) se regulan en la Ley del ISSSTECALI.

7.- La obligación de las Instituciones de Seguridad Pública consiste en realizar todos los trámites y gestiones, que sean necesarios para que los miembros de las Instituciones Policiales disfruten de las prestaciones mínimas de seguridad social.

8.- Conforme a lo dispuesto en la Ley del ISSSTECALI, las autoridades de las Instituciones de Seguridad Pública no son las obligadas al otorgamiento de las

VERSIÓN PÚBLICA

prestaciones mínimas de seguridad social de jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

Es fundado y suficiente el argumento de agravio de la autoridad recurrente, en el sentido de que la sentencia recurrida atenta contra el principio de congruencia, al condenarla a conceder a la parte actora una pensión humanitaria por aplicación analógica de la Ley del ISSSTECALI.

Es así, en razón de que, por una parte, es indebida la aplicación por analogía de la Ley del ISSSTECALI y, por otra, porque no encuentra sustento jurídico la concesión de una pensión humanitaria a la parte actora, ni tampoco la de imponer al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana la obligación de concederle la jubilación o pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

Es indebido que la Sala, para resolver el derecho solicitado por la parte actora, haya aplicado por analogía la Ley del ISSSTECALI, en razón de que la analogía es un método de integración de la norma para situaciones no previstas en la misma, lo cual no se actualiza en el caso, ya que, como se resolvió en el presente fallo, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el derecho a la jubilación y pensión de vejez, como prestaciones mínimas de seguridad social para los miembros de las Instituciones Policiales, deben concederse y hacerse eficaces en términos de la Ley del ISSSTECALI, la cual establece en forma expresa el derecho y las condiciones en que se debe otorgarse la prestación solicitada por el actor, por lo que al existir una norma que la regula, la aplicación por analogía es indebida.

En efecto, en relación a la jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, la Ley del ISSSTECALI, vigente a la fecha en que la parte actora solicitó dichas prestaciones, y que continúa vigente, establece lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 4.- Se establecen con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones:*
>
> *I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;*
> *II.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;*
> *III.- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador;*
> *IV.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;*
> *V.- Préstamos hipotecarios;*
> *VI.- Préstamos a corto plazo;*
> *VII.- Jubilación;*
> *VIII.- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;*
> *IX.- Pensión por invalidez;*
> *X.- Pensión por causa de muerte;*
> *XI.- Indemnización Global;*
> *XII.- Pago póstumo;*
> *XIII.- Pago de funerales, y*
> *XIV.- Prestaciones sociales."*
>
> *"ARTÍCULO 9.- Para que los beneficiarios puedan percibir las prestaciones que les correspondan, deberán cumplir los requisitos que esta Ley establece, los de las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II,*

VERSIÓN PÚBLICA

Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, los Reglamentos y acuerdos que expida el Instituto con apoyo en las mismas.

"ARTÍCULO 15.- El salario base de cotización será el que el Estado, Municipios y organismos públicos incorporados tienen la obligación de informar al Instituto en términos de lo establecido en los artículos 2 fracción XIII y 6 de esta Ley.

El salario base de cotización, estará sujeto a lo establecido en los artículos 16 y 21 de esta Ley y se tomarán en cuenta para la determinación del monto de los Seguros, Pensiones, Subsidios y Préstamos que la misma establece.

El salario base de cotización antes referido no será menor a dos ni mayor a veinticinco veces del Salario Mínimo General vigente en la entidad."

"ARTÍCULO 16.- Todo trabajador comprendido en el artículo 1º de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

I.- Para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y
II.- Para tener derecho a las prestaciones señaladas en las Fracciones III a XI y XIII a XIV del Artículo 4º."

"ARTÍCULO 17.- Los trabajadores que desempeñen dos o más empleos compatibles entre sí en el Estado, Municipios y organismos públicos incorporados a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, o aquellos a que se refiere el artículo 3º, cubrirán sus cuotas y los patrones sus aportaciones sobre la totalidad de los salarios base de cotización que tengan asignados."
"ARTÍCULO 18.- El Estado, Municipios y organismos públicos incorporados están obligados:

I.- A efectuar y enterar al Instituto los descuentos de las cuotas a que se refiere el Artículo 16 de esta Ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma;
II.- A enviar al Instituto las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que deban hacerse;
…"

"ARTÍCULO 21.- El Estado, Municipios y en su caso los organismos públicos incorporados cubrirán al Instituto las aportaciones sobre el salario base de cotización de los trabajadores, definido por el artículo 15 de esta Ley.

Dichas aportaciones se aplicarán en los rubros siguientes:

I.- Para cubrir Seguros de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad;
II.- Para cubrir íntegramente el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y
III.- Para cubrir las prestaciones señaladas en las Fracciones II a XI y XIII a XIV del Artículo 4º de esta Ley.
…"

"ARTÍCULO 58.- El derecho a jubilación y a las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, nace cuando el trabajador o sus familiares

VERSIÓN PÚBLICA

derechohabientes, se encuentren en los supuestos consignados en esta Ley, y hasta que cumplan con los requisitos que la misma señala.

El Instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha en que quede integrado el expediente. Dentro de los quince días inmediatos siguientes, el Oficial Mayor de Gobierno, o quien tenga esa facultad en el Poder Judicial, Poder Legislativo, Municipios y los organismos públicos incorporados al régimen que esta Ley establece, revisará y resolverá en definitiva acerca de la solicitud de que se trata, para los efectos que expresa la primera parte del artículo 117 de esta Ley."

"ARTÍCULO 67.- Tienen derecho a la jubilación los trabajadores que tengan como mínimo 60 años de edad y 30 años de servicio e igual tiempo de contribución al Instituto, en los términos de esta Ley; las leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, sin perjuicio de lo anterior, podrán prever edad diversa.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del salario regulador definido en el artículo 72 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.
…"

"ARTÍCULO 68.- Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido sesenta años de edad, tuviesen quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto; las leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, sin perjuicio de lo anterior, podrán prever edad diversa."

"ARTÍCULO 70.- En el cómputo final, toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de la pensión.

Cuando el trabajador que cumpla sesenta años de edad, salvo lo dispuesto en el artículo 68 de esta Ley, haya prestado servicios al Estado, Municipios y organismos públicos incorporados, durante 15 años por lo menos y cotizado al Instituto por el mismo período, la pensión se calculará aplicando al salario regulador a que se refiere el artículo 72, los porcentajes que especifica la siguiente:

TABLA DE CÓMPUTO

15 años de servicios	*50%*
16 años de servicios	*52.5%*
17 años de servicios	*55%*
18 años de servicios	*57.5%*
19 años de servicios	*60%*
20 años de servicios	*62.5%*
21 años de servicios	*65%*
22 años de servicios	*67.5%*
23 años de servicios	*70%*
24 años de servicios	*72.5%*
25 años de servicios	*75%*
26 años de servicios	*80%*
27 años de servicios	*85%*

VERSIÓN PÚBLICA

28 años de servicios 90%
29 años de servicios 95%
30 años de servicios 100.00%

"ARTÍCULO 71.- El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, se determinará con los porcentajes del artículo 70 en relación con el artículo 72 de esta Ley.

ARTÍCULO 72.- Para determinar el monto de la jubilación y de las pensiones a que se refiere este Capítulo, se utilizará el salario regulador que será el promedio del salario base de cotización que obtuvo el trabajador sujeto al régimen de esta Ley de conformidad con lo que se establezcan (sic) en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

En ningún caso el importe que por cuota diaria arroje el monto de la jubilación y de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, será menor a dos ni mayor a veinticinco veces el Salario Mínimo General vigente en la entidad.

ARTÍCULO 73.- El derecho al pago de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese percibido el último sueldo por haber causado baja."
"ARTÍCULO 105.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, tendrá las siguientes funciones:
…
VIII.- Otorgar pensiones y jubilaciones;
…"

"ARTÍCULO 106.- Los órganos de Gobierno del Instituto serán:

I.- La Junta Directiva, y
II.- El Director General."

"ARTÍCULO 113.- Corresponde a la Junta Directiva:
…
IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de esta Ley;
…"

De los preceptos legales antes transcritos, se advierte lo siguiente:

1.- La jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se prevé como prestación mínima para los trabajadores al servicio del Estado y Municipios de Baja California, y el ISSSTECALI es la institución que tiene la función de concederlas.

2.- Los beneficiarios de las prestaciones previstas en la Ley del ISSSTECALI deben cumplir los requisitos que establece la ley, para que puedan percibirlas.

3.- El trabajador debe aportar una cuota obligatoria del salario base de cotización para tener derecho a las prestaciones de jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, la cual será descontada por el Estado y Municipios, según el caso, y enteradas al ISSSTECALI.

VERSIÓN PÚBLICA

4.- El Estado y Municipios deben cubrir las aportaciones sobre el salario base de cotización para cubrir las prestaciones de jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

5.- El derecho a recibir la jubilación y la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes, se encuentren en los supuestos consignados en la Ley del ISSSTECALI.

6.- Tiene derecho a que se le conceda la jubilación, el trabajador que tengan como mínimo sesenta años de edad y treinta años de servicios e igual tiempo de cotizaciones al ISSSTECALI.

7.- Tiene derecho a que se conceda la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, el trabajador que habiendo cumplido sesenta años de edad, tuviese quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al ISSSTECALI.

8.- La Junta Directiva es el órgano de gobierno del ISSSTECALI, quien tiene la atribución para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de la ley.

De las disposiciones antes analizadas, resulta evidente la ilegalidad de la Sala de aplicar por analogía la Ley del ISSSTECALI y concluir que debe concederse a la parte actora una pensión humanitaria, en razón de que en el artículo 4 de la ley en cita se establecen las prestaciones mínimas de seguridad social para los trabajadores del Estado, las cuales son aplicables para los miembros de las Instituciones Policiales, y entre las que no se encuentra prevista la pensión humanitaria que señala la Sala.

Asimismo, es indebido que la Sala haya condenado al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana a conceder a la parte actora una pensión, en virtud de que no cuenta con la atribución para ello.

Conforme a lo resuelto en el presente fallo, el derecho de jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, como prestaciones mínimas de seguridad social, se deben conceder y hacerlas eficaces en términos de la Ley del ISSSTECALI y, si bien es cierto que la ley concede dichas prestaciones para los trabajadores al servicio del Estado, aplicables a los miembros de las Instituciones Policiales, cierto es que no prevé que el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana sea la autoridad a la que le corresponde tramitar y resolver respecto a la solicitud de pensión de la parte actora, sino que, conforme a lo dispuesto en el artículo 113, fracción IV, de la Ley del ISSSTECALI, le corresponde a la Junta Directiva del ISSSTECALI, por tanto, ésta es quien determina si el solicitante de la jubilación o pensión de retiro por edad y años de servicio reúne los requisitos de ley descritos en este considerando.

En conclusión, si el ordenamiento legal que regula las prestaciones mínimas de seguridad social (jubilación y pensión de retiro por edad y tiempo de servicios) para los miembros de las Instituciones Policiales, no prevé la facultad ni impone la obligación al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana para resolver respecto a lo solicitado por la parte actora, atendiendo al principio de legalidad previsto en el

VERSIÓN PÚBLICA

artículo 97 de la Constitución Local, que establece que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita, es indebido que la Sala haya condenado a la demandada a reconocer a la parte actora un derecho, si no está entre sus atribuciones.

En otras palabras, conforme a lo dispuesto en la Ley del ISSSTECALI, el Oficial Mayor carece de legitimación pasiva *ad causam*, al no ser el sujeto obligado por la ley para conceder a la parte actora el derecho a la pensión solicitada.

En consecuencia, procede reconocer la validez de la negativa del Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana para conceder a la parte actora el derecho de jubilación o pensión de retiro por edad y tiempo de servicios solicitado.

En las relatadas condiciones, al resultar parcialmente fundados los agravios hechos valer por la recurrente, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, reconocer la validez de la resolución administrativa impugnada.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto en el artículo 94, de la ley que rige a este Tribunal, es de resolver y se...

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Son parcialmente fundados los agravios hechos valer por la recurrente.

SEGUNDO.- Se revoca la sentencia dictada por la Segunda Sala el siete de diciembre de dos mil dieciséis, materia de la presente revisión y, en su lugar, se reconoce la validez de la resolución administrativa impugnada.

NOTIFÍQUESE, personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por mayoría de votos de los Magistrados Guillermo Moreno Sada y Alberto Loaiza Martínez, con voto en contra del Magistrado Carlos Rodolfo Montero Vázquez, siendo ponente el primero de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

VERSIÓN PÚBLICA

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 581/2015 S.S., en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en treinta y tres fojas útiles. ---------
Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 116 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, 55 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 los veinte días del mes de octubre de dos mil veinte.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.

VERSIÓN PÚBLICA