



*****1

VS.
OFICIAL MAYOR DEL
GOBIERNO MUNICIPAL DE
TIJUANA, BAJA
CALIFORNIA.

RECURSO DE REVISIÓN EN
CUMPLIMIENTO DE AMPARO
DIRECTO.

EXPEDIENTE 223/2016 S.S. Y
ACUMULADO 1677/2016
S.S.

MAGISTRADO PONENTE:
GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a cinco de enero de dos mil veintitrés.

V I S T O S los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión promovido por la autoridad demandada en contra de la sentencia dictada el ocho de noviembre de dos mil diecisiete por la Tercera Sala, ahora Juzgado Tercero ¹ de este Tribunal, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo directo número [77/2022](#), radicado en el [Cuarto](#) Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el Estado, y...

R E S U L T A N D O:

1. Por escrito presentado el trece de diciembre de dos mil diecisiete, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes mencionada.
2. Mediante acuerdo de admisión dictado el ocho de febrero de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, sin que hubiesen efectuado manifestación alguna.
3. Que agotado el procedimiento establecido en la Ley del Tribunal se citó a las partes para oír resolución respecto el recurso de revisión antes mencionado.
4. La sentencia recurrida, en sus puntos resolutivos establece:

"PRIMERO.- En los términos del artículo 83, fracción IV de la Ley, se declara la nulidad de la resolución que obra en el

¹ En sesión de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de este Tribunal tomó -entre otros- el siguiente punto de acuerdo: *"La denominación de los órganos de primera instancia, con excepción de la Sala Especializada, que correspondían a Primera Sala, Segunda Sala, Tercera Sala y Sala Auxiliar, que deberá aplicar a partir de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, es la de Juzgado Primero con residencia en la ciudad de Mexicali, Juzgado Segundo con residencia en la ciudad de Tijuana, Juzgado Tercero con residencia en la ciudad de Ensenada y Juzgado Auxiliar con residencia en la ciudad de Tijuana, respectivamente y, en ese sentido, las referencias que en la normatividad y documentación correspondiente, tales como los diversos Acuerdos y Nombramientos emitidos por este Pleno, se haga de las aludidas Salas, deberá entenderse hecha a los Juzgados antes precisados."*



oficio número *****2 de quince de diciembre de dos mil quince, emitida por el Oficial Mayor.

SEGUNDO.- En los términos del artículo 84, primer párrafo de la Ley, se condena al Oficial Mayor a lo siguiente:

A) A que desista de su política de retención o descuentos de emolumentos, por cuanto tiene que ver con el demandante, sobre el concepto denominado "IE"; y,

B) A devolver al demandante el monto total de las cantidades retenidas o descontadas por dicho concepto desde el dos mil doce.

TERCERO.- Se decreta el sobreseimiento en contra de los actos impugnados en el expediente 1677/2016 S.S

5. Que el ocho de mayo de dos mil veinte este Tribunal en Pleno dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, revocando la sentencia dictada el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, por la Tercera Sala, decretando el sobreseimiento en el juicio.
6. Que la resolución recaída al recurso de revisión dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 188/2021, radicado en el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por la parte actora.
7. Que en sesión del Pleno de este Tribunal de siete de diciembre de dos mil veintiuno se dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, en la que se revoca la sentencia recurrida únicamente por lo que hace a los resolutivos PRIMERO y SEGUNDO, se declara la validez del acto impugnado y dejando firme el resolutive tercero que sobreseyó en el juicio 123/2016 SS.
8. Que la referida resolución dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 77/2022 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con sede en esta ciudad, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el demandante, aquí recurrente.
9. Que turnado que fue el expediente a este Pleno para dar cumplimiento al fallo protector y agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS:

10. **PRIMERO. Competencia.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California (Ley del Tribunal), aplicable en la especie en términos del artículo transitorio tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

11. **SEGUNDO.- Efectos de la concesión del amparo.** El fallo protector, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

"En ese sentido, es claro que el análisis que realizó la responsable resultó apartado de la litis del juicio, siendo procedente conceder el amparo y protección de la justicia de la Unión a la quejosa, para que la autoridad responsable realice lo siguiente:

I. Deje insubsistente la sentencia reclamada.

II. Emita una nueva en la que analice los agravios en función de la litis efectivamente integrada en el juicio, en torno a lo cual, habrá de establecer si de las pruebas aportadas por la autoridad demandada, se acredita su defensa opuesta en el sentido de que el descuento que se realiza al actor bajo el concepto de indemnización por enfermedad o "IE" tiene una justificación legal o contractual y, de ser el caso, estudie si quedó acreditado que este otorgó su consentimiento para que se le realizara tal retención, a fin de lograr establecer si es procedente la cesación de esos descuentos.

III. Hecho lo anterior, con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en derecho proceda. "

12. **Insubsistencia de la resolución dictada por este Pleno el siete de diciembre de dos mil veintiuno.**

13. Como se aprecia lo antes transcrito, este Pleno está compelido a declarar insubsistente la resolución de siete de diciembre de dos mil veintiuno, y a dictar otra en la que se sigan los lineamientos precisados por el Tribunal Colegiado de Circuito.

14. En ese orden de ideas, se declara insubsistente la sentencia dictada por este Pleno el siete de diciembre de dos mil veintiuno y se procede al examen y resolución del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada en los términos determinados en la aludida ejecutoria.

15. **TERCERO.-** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:

16. El acto impugnado en el juicio de nulidad [223/2016 SS](#) consistió en el oficio *****2 de [quince de diciembre de dos mil quince](#), emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.

17. En mérito de ese oficio el Oficial Mayor rechazó la solicitud del actor en el sentido de que cesaran las retenciones a su salario por el concepto identificado como "IE" y la devolución de las cantidades retenidas desde el año 2012 por ese mismo concepto.
18. En el juicio [1677/2016 SS](#), acumulado al diverso [223/2016 SS](#), la parte actora señaló como acto impugnado la determinación de cambiar de mis percepciones el concepto denominado INDEMNIZACIÓN POR EN por el denominado COMPENSACIÓN PERSONA, cuyo monto es menor al primero en mención.
19. La Sala declaró la nulidad del acto impugnado en el juicio de nulidad [223/2016 SS](#), y condenó a la demandada a reembolsarle al actor las cantidades que le haya retenido por tal concepto desde el año 2012.
20. Inconforme con esa determinación, la autoridad interpuso el recurso de revisión que ahora constituye la materia de esta resolución.
21. Por lo que hace al juicio [acumulado 1677/2016 SS](#), en la sentencia que se revisa, la Sala sobreseyó respecto del acto impugnado, sin que las partes hayan impugnado esta determinación, motivo por el cual queda firme.
22. **CUARTO.- Agravios.** Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la parte demandada atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.
23. Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".
24. **Estudio de los agravios encaminados a demostrar la improcedencia del juicio.** En primer orden se analizarán los argumentos de la recurrente enfocados en hacer notar la improcedencia del juicio; esto debido a que la procedencia es una cuestión de orden público y un presupuesto procesal que debe ser atendido previamente a la decisión de fondo.

25. Dicho esto se tiene que, en su agravio segundo, la autoridad recurrente argumenta –en esencia- que la a quo no analizó ni valoró las pruebas que evidencian que con la deducción por concepto de “IE” el demandante no sufrió un menoscabo a sus ingresos y por ende una lesión jurídica objetiva.

26. En la especie, lo procedente es desestimar la causal de improcedencia que hace valer la autoridad recurrente, en el sentido de que la resolución administrativa impugnada en el juicio no afecta el interés jurídico del demandante, y que por ello se actualizan los supuestos previstos en el artículo 40, fracción II, en relación con el artículo 41, fracción II, de la Ley del Tribunal, argumentando que el concepto “IE”, denominado Plan de Indemnización por enfermedad, que aparece en el recibo de pago de remuneraciones dentro del rubro de retenciones, no causa un decremento a las percepciones que debe percibir el actor como oficial de policía.

27. Ello es así, en razón de que la determinación relativa a si el concepto “IE”, causa o no un decremento a las percepciones del demandante, constituye una cuestión que atañe al fondo de la controversia planteada, lo que hace inatendible la causal de improcedencia que invoca la demandada.

28. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 135/2001 con registro digital 187973 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, tomo XV, correspondiente a enero de dos mil dos, de rubro y texto siguientes.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.

29. Por otra parte, la autoridad recurrente manifiesta en su agravio primero que carece de legitimación pasiva respecto a la pretensión de fondo del demandante, quien es elemento de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, por lo que no tiene relación jurídica o administrativa de subordinación con la demandada, no ejerce respecto a ella actos de autoridad fiscal, no es autoridad financiera, no maneja recursos propios, no es pagador, no es representante legal, ni órgano executor del Municipio de Tijuana, ni tiene relación alguna como patrón empleador, pues el demandante se rige por leyes especiales en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal.

30. Por lo anterior sostiene la recurrente que en el oficio impugnado no se dictó acto de autoridad, por no tener

facultad, ni estar en aptitud de resolver el fondo de la pretensión del demandante, respecto de una estrategia fiscal implementada durante el ejercicio fiscal dos mil doce, por el Ayuntamiento de Tijuana, que contempla un esquema de indemnización por enfermedad, que opera con sustento en el artículo 109, fracción II, actualmente 93, fracción III, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a favor de todos los servidores públicos del referido Ayuntamiento; que para tal efecto se constituyó un fideicomiso para la administración de un fondo para el pago de indemnizaciones de enfermedades por riesgo de trabajo.

31. Argumentos que son infundados, toda vez que de conformidad con los artículos artículo 22 Bis, fracciones X, XI y XIII, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California, 6, 8, fracción III, 11, fracción II, del Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, de subsecuente inserción, a la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana le compete fijar las remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público conforme a la Ley en la administración pública municipal, y mediante el Departamento de nóminas a su cargo, controlar los movimientos salariales.
32. De lo que se advierte que sí cuenta con facultad para determinar lo conducente respecto a la solicitud del demandante, consistente en la procedencia o improcedencia de la devolución de las cantidades retenidas en forma catorcenal bajo el rubro de "IE", y el cese de dichas retenciones.
33. Lo que se corrobora con lo dispuesto en los artículos 22 BIS, fracción XI, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California, y 11, fracción II, del Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, mismos que establecen que es facultad de Oficialía Mayor del Ayuntamiento asignar los sueldos establecidos en el tabulador y fijar las demás remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público conforme a la Ley; y, que compete al Departamento de Nóminas de dicha Oficialía, controlar los movimientos salariales, como lo es en la especie, el descuento catorcenal por concepto de "IE".
34. Numerales que no excluyen a los servidores públicos cuya relación jurídica sea de naturaleza administrativa, y si bien es verdad que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, prevé que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes, ello no incide en las atribuciones que las referidas disposiciones legales y reglamentarias confieren a la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, por tanto, no constituye un obstáculo para que las ejerza y atienda la solicitud que le fue planteada por el demandante.

35. El artículo 22 Bis, fracciones X, XI y XIII, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California, establece.

"ARTÍCULO 22 BIS.- A la Oficialía Mayor le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales que rigen las relaciones laborales entre el Gobierno Municipal y quienes presten un servicio público del Ayuntamiento;

XI. Seleccionar, contratar y capacitar al personal de la administración pública municipal, asignando los sueldos establecidos en el tabulador y fijando las demás remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público conforme a la ley, salvo las excepciones contenidas en el presente reglamento;

...

XIII. Establecer y administrar el sistema de movimientos e incidencias de personal, así como efectuar los trámites correspondientes;"

36. El Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, dispone:

"ARTÍCULO 6. Para el desempeño de sus funciones la Oficialía Mayor contará con la siguiente estructura:

I. Dirección de Recursos Humanos;

*a) Departamento de personal;
b) Departamento de Capacitación, y c) Departamento de nóminas.*

II. Dirección de Recursos Materiales;

*a) Departamento de Adquisiciones de Bienes y Servicios;
b) Departamento de Bienes Inmuebles, y
c) Departamento de Inventarios y Almacenes.*

III. Dirección de Servicios Generales:

*a) Departamento de Talleres, y
b) Departamento de Servicios Generales y Mantenimiento.*

IV. Jefatura Administrativa

ARTÍCULO 8. Para el desempeño de sus funciones, la Dirección de Recursos Humanos contará con los siguientes departamentos a su cargo:

*I. Departamento de Personal;
II. Departamento de Capacitación, y
III. Departamento de Nóminas.*

ARTÍCULO 9. El Departamento de Personal tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

*I. Llevar el control administrativo del personal;
II. Actualizar y controlar el padrón de empleados, formulando nombramientos, bajas, remociones e incapacidades del personal;*

III. Tramitar licencias, jubilaciones y pensiones, previa autorización expresa del Presidente Municipal o el Oficial Mayor;

IV. Controlar las asistencias, faltas y retardos del personal, así como la identificación denominada credencial, gafete o cualquier otro mecanismo de control interno de personal;

V. Dictar las medidas necesarias para contrataciones del personal que labora en las dependencias municipales;

VI. Elaborar y mantener actualizado el organigrama institucional de Ayuntamiento, y

VII. Las demás que le sean asignadas por la Dirección de Recursos Humanos de la Oficialía Mayor.

ARTÍCULO 11. El Departamento de Nóminas tendrá a su cargo la realización de las siguientes funciones:

I. Coordinar y supervisar, con la debida oportunidad, la planeación de tiempos y proceso de elaboración de la nómina, así como del pago de salarios y demás prestaciones que se establezcan o se contraten;

II. Controlar los movimientos salariales, y

III. Las demás que le sean asignadas por la Dirección o el Oficial Mayor."

37. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que de haberse considerado incompetente para resolver la solicitud del actor, el Oficial Mayor debió remitir la petición, a la autoridad que estimara facultada para tal efecto.
38. **De igual forma, es infundado el diverso argumento de la autoridad recurrente,** en el sentido de que el oficio impugnado no es un acto administrativo definitivo y, por tanto, no se surte la competencia de este Tribunal en términos del artículo 22 de su Ley, pues no se emitió dentro de un procedimiento, no refleja la última voluntad oficial, fue el Ayuntamiento de Tijuana quien implementó un fideicomiso irrevocable para la administración de un fondo para el pago de indemnizaciones de enfermedades por riesgo de trabajo para los trabajadores al servicio del Municipio, no se trata de un impuesto, sino de un beneficio.
39. Ello es así, en razón de que conforme al último párrafo del artículo 22 de la Ley del Tribunal, tratándose de actos o resoluciones que requieren de un procedimiento que les anteceda, es definitiva la resolución que decide el fondo del asunto o que, sin decidirlo, le pone fin al procedimiento, puesto que, en ambos casos, se trata de la última voluntad o voluntad concluyente del órgano de la administración que sólo puede ser revocada o modificada a través del medio de defensa previsto por la ley que rija el acto o por el presente juicio.
40. En la especie, la resolución impugnada contiene una determinación de carácter definitivo en razón de que pone fin al procedimiento relativo, ya que al establecer que la solicitud presentada por el demandante no es procedente en virtud de que el descuento por el concepto "IE" establece el

beneficio adicional que la autoridad otorga a cada uno de los trabajadores y elementos de policía, y no de un impuesto que la autoridad este deduciendo, y que además mediante carta de aceptación el demandante autorizó la incorporación en el esquema de beneficios adicionales, tal determinación contiene la voluntad concluyente del Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, pues le pone fin al procedimiento, lo que incide en la esfera jurídica del demandante al negar su petición, de ahí que se surta el supuesto de competencia previsto en el artículo 22, párrafos primero y antepenúltimo, de la Ley del Tribunal.

41. Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia por contradicción de tesis con número de registro 184733, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicable al caso, por analogía, que enseguida se transcribe:

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

42. Ante lo infundado de los argumentos de agravio dirigidos a demostrar la improcedencia del juicio, lo procedente es

analizar el resto de ellos, relacionados con el fondo del asunto.

QUINTO. Análisis de los argumentos de agravio relacionados con el fondo del asunto. En los argumentos de agravio en cuestión, la autoridad recurrente plantea, en esencia, lo siguiente:

- Le causa agravio el que se hayan declarado infundadas las causales de improcedencia que establecen los artículos 40, fracciones I, II, IX, en relación con los numerales 22, primer párrafo, 31, fracción II, y el 41, fracción II, de la Ley del Tribunal, pues no obstante que la demandada no se encuentra legitimada pasivamente, el concepto "IE", denominado Plan de Indemnización por enfermedad, que aparece en el recibo de pago de remuneraciones dentro del rubro de retenciones, no causa un decremento a las percepciones que debe percibir como oficial de policía.

- No fueron objetados los documentos, conceptos, esquema fiscal, ni los cálculos realizados a fin de acreditar que no se genera un decremento a las remuneraciones a que tiene derecho el elemento policial conforme al tabulador para cada ejercicio fiscal; la determinación de la Sala carece de sustento al establecer que sí se genera dicho decremento, centrándose únicamente en el hecho de que en el recibo de pago aparece en el rubro de deducciones/retenciones, un concepto denominado "IE", sin analizar el punto de partida de ese esquema fiscal.

- De haber analizado lo anterior, habría llegado a la conclusión de que la cantidad que condenó a devolver no le corresponde al actor, sino que es una proporción del monto que integra el denominado ISPT, retención fiscal federal a cargo de la autoridad fiscal municipal, que se traslada al rubro de percepciones al concepto de indemnización por enfermedad, que anteriormente fue la compensación personal, y esa misma proporción regresa al rubro de deducciones para conformar el concepto de "IE", que se sustenta en el artículo 93, fracción III, y último párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en el año de dos mil doce, que fue cuando se implementó, se regulaba en el numeral 109, de la Ley en cita.

- La Sala no fundó ni motivó porqué se le genera afectación, no se acreditó que a partir de que se implementó el referido Plan, el Policía recibió menos de lo que le corresponde; los cálculos pormenorizados para aclarar si existe una diferencia fiscal en aplicar y desaplicar el concepto de indemnización por enfermedad, las nóminas, los tabuladores, el contrato de fideicomiso que sostiene el plan de indemnización, los oficios de consulta y respuesta ante el Servicio de Administración Tributaria no fueron objetados, por lo tanto se consintieron.

- El Ayuntamiento implementó un esquema fiscal a través del cual se beneficiaron los trabajadores al servicio del municipio, en seguimiento a la petición del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Descentralizadas del Estado de Baja California, esquema financiero fiscal que se sustenta en el artículo 93, fracción III, y párrafo último, de Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en el año de dos mil doce, que fue cuando se implementó, se regulaba en el numeral 109, de la Ley en cita.

- Fundamento que hizo posible la concesión del beneficio fiscal relacionado con el concepto de prevención social denominado indemnización por riesgo de trabajo, advirtiéndose del último párrafo de dicho numeral, que el concepto de indemnización por riesgo de trabajo o enfermedades son deducibles para efectos de impuesto sobre la renta si se conceden de manera general, de acuerdo con las leyes o contratos de trabajo, seguros de gastos médicos, seguros de vida y fondos de ahorro, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en las fracciones XI y XXI, del artículo 27 del referido ordenamiento legal.

- Fundamentación que no fue objetada por la parte actora, por lo que debe tenerse por consentida. No existe obligación de obtener el consentimiento individual en virtud de la generalización y extensividad del Plan en comento.

- La cantidad que el demandante alega como retenida, no es de su propiedad, puesto que esta se extrae del concepto ISPT (impuesto sobre el producto del trabajo), luego se incorpora al concepto de indemnización por enfermedad en el rubro de deducciones y se regresa en la misma proporción al rubro de deducciones para quedar como "IE", y con ese concepto realizar la cobertura de los seguros de enfermedad y fallecimiento, en la medida del factor de riesgo por la actividad o servicio que presta como policía Municipal, y en términos de la cobertura del Plan de indemnización por enfermedad que fue explicado en los trípticos que recibió el demandante.

- La devolución que solicita el actor no es posible material ni jurídicamente, porque las cantidades retenidas no corresponden a la remuneración que percibe catorcenalmente como elemento policial, en términos de los tabuladores anuales que fijan el Ejecutivo Municipal y la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana; la Sala no administró las nóminas con los tabuladores para verificar si existía un decremento o alteración en las percepciones a que tiene derecho el demandante; de concederse un derecho-beneficio indebido se generará un perjuicio a la parte contraria.

- La parte actora reconoce que conoció que a partir del año dos mil doce se le vienen descontando las cantidades bajo el concepto "IE", es decir, observó que se cambió del

concepto de compensación personal en el rubro de percepciones, por el de complemento/indemnización por enfermedad, que su aportación bajo el concepto de ISPT, disminuyó y que se incorporó el concepto "IE", en el rubro de deducciones/retenciones, lo que genera el consentimiento de la incorporación del correspondiente esquema fiscal a partir del dos mil doce, toda vez que si consideraba que ello le generaba un decremento debió impugnarlo en ese momento y no esperarse tantos años.

- Al conceder un derecho a la devolución de algo que no se acreditó que le corresponda al elemento policial, se omitió ser exhaustivo para determinar de dónde emana ese derecho que dice corresponde al demandante. La devolución a que fue condenada no es procedente, porque no pertenece al demandante, no se demostró que sus remuneraciones catorcenales que tiene derecho a percibir hayan sufrido decremento alguno conforme a los tabuladores para cada ejercicio fiscal, por lo que se está concediendo un derecho inexistente.

- Las pruebas ofrecidas por la demandada acreditan todos los elementos indiciarios respecto la existencia y materialización del esquema fiscal implementado por el Ayuntamiento de Tijuana, a pesar de que la *a quo* demeritó el documento denominado Plan de Indemnización por enfermedad, por falta de una firma de la autoridad.

- No se analizaron en su integridad todas las pruebas ofertadas, concatena y adminiculadamente, para determinar si existía y si se materializó el multicitado Plan de Indemnización por Enfermedad, porque queda claro que si la parte actora se duele de una supuesta deducción bajo un concepto emanado del artículo 93, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, como lo es la Indemnización por Enfermedad, es evidente que sí existe.

- Es indebida la interpretación literal que hace la *a quo* que la llevó a concluir que no es posible aplicar a la parte actora la deducción fiscal relacionada con el concepto de Indemnización por Enfermedad, contemplado en el artículo 93, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y que no se acreditó la existencia del Plan de Indemnización, cuando la *a quo* reconoce que se trata de una estrategia fiscal, sin que hubiese objeción o alegato y mucho menos pronunciamiento de la *a quo*.

- Por fortuna para el elemento policial y por equidad, no es posible atender irracionalmente lo que solicita, puesto que se tiene a la vista el soporte material y jurídico de la estructuración del esquema fiscal y sus efectos, que sí se materializó como estrategia asumida por el Ayuntamiento de Mexicali; que la parte actora reconoce la materialización del aludido esquema fiscal.

- Si bien es cierto que las condiciones de la documental que ofreció denominada Plan de Indemnizaciones por Enfermedad, no permiten que sea admitida con el alcance que se pretende, también es cierto que sí existen elementos que hacen presumir su existencia, toda vez que los elementos indiciarios apuntan a su respectiva existencia, siendo que ese punto de incertidumbre no debe ser razón para que ociosamente sea rechazada y/o declarada su existencia, y derrumbar la legalidad del acto impugnado.

44. Son esencialmente fundados los agravios antes reseñados y suficientes para revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, reconocer la validez de la resolución administrativa impugnada. Se explica.

45. En primer término, resulta oportuno traer a la vista los lineamientos establecidos en la sentencia de amparo que se cumplimenta, que este Pleno debe atender, los cuales son del tenor siguiente:

"En ese sentido, es claro que el análisis que realizó la responsable resultó apartado de la litis del juicio, siendo procedente conceder el amparo y protección de la justicia de la Unión a la quejosa, para que la autoridad responsable realice lo siguiente:

I. Deje insubsistente la sentencia reclamada.

II. Emita una nueva en la que analice los agravios en función de la litis efectivamente integrada en el juicio, en torno a lo cual, habrá de establecer si de las pruebas aportadas por la autoridad demandada, se acredita su defensa opuesta en el sentido de que el descuento que se realiza al actor bajo el concepto de indemnización por enfermedad o "IE" tiene una justificación legal o contractual y, de ser el caso, estudie si quedó acreditado que este otorgó su consentimiento para que se le realizara tal retención, a fin de lograr establecer si es procedente la cesación de esos descuentos.

III. Hecho lo anterior, con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en derecho proceda. "

46. Como se advierte de la reproducción realizada, este Pleno está compelido a resolver el recurso de revisión que nos ocupa, en función de la litis planteada y establecer si con las pruebas aportadas por la autoridad demandada se acredita que el descuento que se efectúa al actor se encuentra legal o contractualmente justificado y, en su caso, analizar si otorgó su consentimiento para que le realizaran la retención y estar en posibilidad de establecer si es procedente que cesen los descuentos.

47. En la especie, tal como lo plantea la autoridad recurrente, en el juicio quedó debidamente acreditada la defensa que planteó en su contestación de demanda, que se hizo consistir en que los descuentos realizados al demandante por concepto de "IE" tienen una causa generadora de naturaleza jurídica.

48. Para justificar lo anterior, es necesario precisar lo siguiente.

49. En el escrito presentado ante la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana el once de noviembre de dos mil quince (foja 11 de autos) el demandante solicitó la devolución, con efectos retroactivos al año dos mil doce, de las cantidades retenidas a su pago catorcenal identificadas bajo el rubro "IE", al afirmar que no había autorizado tales retenciones, no se tratan de impuestos, no devienen de una orden judicial y no encuentran justificación legal.

50. En oficio *****2, de quince de diciembre de dos mil quince el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana determinó improcedente la solicitud del demandante antes descrita, bajo los argumentos torales siguientes:

- Que el rubro y/o concepto "IE" (Indemnización por enfermedad), se trata de un beneficio adicional que se otorga a los servidores públicos y/o colaboradores del Municipio de Tijuana derivado la petición de la representación sindical en el sentido de que se estableciera un esquema de indemnización que se encontrara vinculado con el riesgo al que diariamente están sometidos durante el desempeño de sus funciones, a efecto de mejorar sus condiciones generales al otorgarles una suma asegurada por fallecimiento o detección de cáncer, situación que la administración anterior determinó hacer extensible a los elementos de policía.

51. El veintisiete de enero de dos mil dieciséis el demandante promovió juicio contencioso administrativo contra el referido oficio *****2, haciendo valer que era ilegal, esencialmente, por lo siguiente:

- Que no existe fundamento ni motivo válido para efectuar la retención de su salario por concepto de "IE", porque no se actualiza ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 46 de la Ley del Servicio Civil para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, que contempla los únicos casos en que pueden hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores.
- Que la carta de aceptación invocada en el oficio impugnado no constituye su autorización para que se le retuviera o dedujera parte de su salario por concepto de "IE", pues únicamente refleja su autorización para participar en el Plan de Indemnización por Riesgo de Trabajo o Enfermedad, sin que se señalara que fuera oneroso (sic).
- Que el pacto o acuerdo que se invoca en el oficio impugnado, celebrado entre la representación sindical y el Ayuntamiento de Tijuana, no le es aplicable, al ser

Policía, por lo que la relación que tiene con el Ayuntamiento es administrativa y no laboral.

52. En su escrito de demanda, el demandante ofreció las pruebas siguientes:

- Escrito presentado el seis de noviembre de dos mil quince al que recayó la resolución administrativa impugnada.
- Oficio que contiene la resolución impugnada y su constancia de notificación.
- Sus nóminas de pago y/o sueldo desde el año dos mil doce a la fecha de presentación de la demanda a cargo de la autoridad demandada.

53. El Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, al contestar la demanda, expuso lo siguiente:

- Que es cierto que desde el año dos mil doce, de la remuneración que percibe el demandante por sus servicios como Agente de la Policía Municipal de Tijuana se retiene una cantidad de dinero bajo el rubro denominado "IE".
- Que la aludida retención no genera ninguna repercusión negativa en el pago del demandante, porque se obtienen beneficios fiscales en términos del artículo 93, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, los cuales garantizan que la aplicación del referido beneficio no genere ninguna carga presupuestal al Municipio de Tijuana ni al demandante.
- Que comparando el tabulador de remuneraciones mensuales correspondiente al ejercicio fiscal dos mil quince, que se aplica al puesto de Policía del demandante, con la remuneración catorcenal efectivamente pagada, se desprende que no existe diferencia alguna, por lo que no se genera perjuicio económico al quejoso; que conforme los cálculos que muestra en su contestación, el demandante percibe las remuneraciones de acuerdo al tabulador autorizado.
- Que el concepto de Indemnización por Enfermedad está exento para el cálculo del ISPT de acuerdo a la ley de la materia.
- Que de no existir el beneficio relativo al "IE", el importe de la remuneración catorcenal se vería afectado, ya que se estarían gravando las percepciones correspondientes de acuerdo a lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, pues se estaría gravando el concepto de "Compensación Personal" al 100% para efectos del citado impuesto.
- Que resulta obstinado de parte del demandante reclamar la devolución de una cantidad que resultaría por encima de lo que le corresponde por tabulador, que de manera alguna podrá demostrar que le corresponde.
- Que, además, se están otorgando al demandante beneficios por encima de los establecidos en la

legislación laboral local, máxime que la misma no le aplica por tener una relación administrativa con el Municipio de Tijuana.

- Que con el Plan de Indemnización por Enfermedad se implementó una estrategia que conllevó la reestructuración en la forma de pago como se venía haciendo, generándose mayores beneficios al demandante con los mismos ingresos.
- Que la referida estrategia conllevó la incorporación de un concepto denominado "Indemnización por Enfermedad" dentro del rubro de "Percepciones" y un concepto "IE" dentro del rubro de "Deducciones", consignados en los comprobantes de pago del demandante, conceptos que no existían previamente a la implementación del citado Plan.
- Que no se violenta el artículo 46 de la Ley del Servicio Civil para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, ya que la percepción que recibe el demandante no se trata de un salario, máxime que la relación que tiene con el Municipio de Tijuana no es laboral.

54. En su contestación a la demanda, la autoridad ofreció las pruebas siguientes:

- Copia certificada de la nota técnica actuarial del Plan de Riesgos de Trabajo.
- Copia certificada de los tabuladores de sueldos del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de los años 2012, 2013, 2014 y 2015.
- Copia certificada del escrito del demandante al que recayó la resolución impugnada.
- Copia certificada de la resolución impugnada.
- Copia certificada de carta de autorización de participación en el Plan de Indemnización por Riesgo Laboral o Enfermedad.
- Copia certificada del esquema de Indemnización por Riesgo de Trabajo y Enfermedad.
- Copia certificada del oficio 000852 de seis de marzo de dos mil doce suscrito por el Secretario General, Sección Tijuana, del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, dirigido al Presidente del Municipio de Tijuana.
- Copia certificada del Acuerdo de Indemnización por Riesgo Laboral que formalizaron el Ayuntamiento de Tijuana y el aludido Sindicato.
- Copia certificada del Plan de Indemnizaciones por Enfermedad para los Trabajadores al Servicio del Municipio.
- Copia certificada del oficio 141/2012 signado por el Presidente Municipal de Tijuana, dirigido al Servicio de

Administración Tributaria el tres de mayo de dos mil doce.

Copia certificada de la resolución de consulta emitida por el Servicio de Administración Tributaria el quince de mayo de dos mil doce.

- Copia certificada del contrato de fideicomiso irrevocable para la administración de un fondo para pago de indemnizaciones de enfermedades por riesgo de trabajo para los trabajadores al servicios del Municipio de Tijuana, celebrado el veintisiete de marzo de dos mil doce con Actinver Casa de Bolsa S.A. de C.V. Grupo Financiero Actinver.
- Copia certificada de las nóminas de pago del demandante del año dos mil doce al cinco de febrero de dos mil dieciséis.
- Instrumental de actuaciones.
- Presuncional legal y humana.

55. En sentencia de ocho de noviembre de dos mil diecisiete la a quo declaró la nulidad de la resolución impugnada, bajo los razonamientos torales siguientes:

- Que no se encuentra acreditado el contenido (principios y estipulaciones) del Plan de Indemnización por Enfermedad
- No se acreditó en juicio el origen ni la justificación legal de la retención o descuento sobre emolumentos del demandante por concepto de "IE".
- Conforme a las constancias que obran en autos, es posible presumir que esos descuentos están amparados en instrumentos consensuales, o bien, constituyen contribuciones en materia de seguridad social.
- Si se acepta que los descuentos tienen su origen en instrumentos consensuales, está claro que basta la voluntad del demandante para hacer que el Oficial Mayor los haga cesar.
- Si se acepta que los descuentos constituyen contribuciones en materia de seguridad social, por imperativo constitucional deberían estar previstos en Ley; y, al no ser así, su retención no estaría justificada.
- El Oficial Mayor, periódica y consistentemente descuenta al demandante una cantidad de dinero de sus emolumentos sin ninguna justificación legal aparente, lo que es contrario al artículo 131, fracción II, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, el cual establece que las remuneraciones de los elementos de seguridad pública no pueden verse disminuidas durante el ejercicio de su cargo.

56. Precisado lo anterior, la razón en que la autoridad demandada sustentó la deducción "IE" consiste en que el demandante sí tuvo conocimiento del Plan de Indemnización que instauró a partir de dos mil doce y, que además, existió consentimiento tácito de las deducciones respectivas.

58. La demandada también señaló que de no retenerse el concepto de "IE" y, por tanto, no pagarse la percepción por concepto de "Indemnización por Enfermedad", el importe del ingreso neto del demandante se vería afectado, ya que ese concepto de percepción se sustituiría por el de "COMPENSACIÓN PERSONAL", mismo que estaría gravado al 100% para efectos del Impuesto Sobre la Renta, contribución que es a cargo del demandante.
59. Para la demandada, la retención por concepto de "IE" es lo que hace posible que la percepción denominada "Indemnización por enfermedad" que recibe el demandante, pueda considerarse exenta para efectos del impuesto sobre la renta que legalmente debe retener al actor.
60. La *a quo* determinó que no se acreditó en el juicio el origen ni la justificación legal de la retención o descuento sobre emolumentos del demandante por concepto de "IE"; ello, bajo los argumentos concretos de que no se demostró en autos el contenido del Plan de Indemnización que, dice la autoridad, justifica la deducción en comento, aunado a que tampoco se probó que el demandante la hubiera autorizado.
61. En ese contexto, asiste la razón a la autoridad recurrente al señalar que la *a quo* violentó el principio de exhaustividad, al haber determinado que la deducción de "IE" carece de sustento jurídico y que se requería contar con la autorización del demandante, sin previamente haber analizado la totalidad del material probatorio obrante en autos, de manera adminiculada, violentando con ello lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley del Tribunal, que dispone que las sentencias deben contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido.
62. Se sostiene lo anterior en razón de que, tal como lo expone la recurrente, a su contestación de demanda adjuntó múltiples documentales con las que se demuestra a plenitud la existencia de la estrategia fiscal que el Ayuntamiento de Tijuana ha implementado en el pago de las percepciones que corresponden al demandante, que es la razón en que justificó la multi-aludido deducción por concepto de "IE", **pues las**

razones que llevaron a la a quo a demeritar la eficacia demostrativa del documento denominado "Plan de Indemnizaciones por Enfermedad para los Trabajadores al Servicio del Municipio" de ninguna manera implican la inexistencia de la estrategia fiscal en comento, que es el sustento de la deducción del concepto "IE", pues ni siquiera implica la inexistencia del Plan en sí mismo. Se explica.

63. La autoridad demandada afirmó en su contestación que la deducción del "IE" comenzó a realizarse a los servidores públicos del Ayuntamiento de Tijuana en el año dos mil doce con motivo de la estrategia fiscal que consistió en la sustitución de la percepción "Compensación personal" por la "Indemnización por enfermedad", dirigida a que disminuyera el Impuesto Sobre la Renta a cargo de los servidores públicos en comento, disminución generada a partir de que la "Compensación personal" está gravada al 100% para efectos del Impuesto en comento, a diferencia de la "Indemnización por enfermedad" que se encuentra exenta; la demandada precisó que la deducción "IE" consiste en el costo que representa pertenecer al Plan de Indemnizaciones que permite el pago de la percepción "Indemnización por enfermedad".
64. La autoridad adjuntó a su contestación, entre otras, las documentales siguientes:
 - o Copia certificada de los tabuladores de sueldos del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana correspondiente a los años 2012 a 2015, de los que se advierte que en 2012 existía la percepción denominada "Compensación personal", la cual desapareció a partir de 2013, creándose en su lugar la "Indemnización por enfermedad".
 - o Copia certificada del Acuerdo que formalizaron el Ayuntamiento de Tijuana y el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, en el que el Ayuntamiento se obliga a implementar un Plan de Indemnizaciones por Riesgo de Trabajo o Enfermedad a los servidores públicos activos, no sólo los trabajadores, que firmen la carta de adhesión a dicho Plan.
 - o Copia certificada del oficio 141/2012 signado por el Presidente Municipal de Tijuana, dirigido al Servicio de Administración Tributaria el tres de mayo de dos mil doce, mediante el cual el primero se solicita al segundo que confirme que conforme al artículo 109, fracción II, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y los dos últimos párrafos del mismo, la indemnización por enfermedad pagada a una trabajadora del Ayuntamiento de Tijuana no causa el Impuesto sobre la Renta.

- Copia certificada de la resolución de consulta emitida por el Servicio de Administración Tributaria el quince de mayo de dos mil doce, en la que se confirma la consulta descrita en el párrafo que antecede, de la que se advierte que la razón toral por la que se confirmó la consulta en comento radicó en el Acuerdo que formalizaron el Ayuntamiento de Tijuana y el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, en el que el Ayuntamiento se obliga a implementar un Plan de Indemnizaciones por Riesgo de Trabajo o Enfermedad a los servidores públicos activos que firmen la carta de adhesión a dicho Plan.
 - Copia certificada del contrato de fideicomiso irrevocable para la administración de un fondo para pago de indemnizaciones de enfermedades por riesgo de trabajo para los servidores públicos del Municipio de Tijuana, celebrado el veintisiete de marzo de dos mil doce con Actinver Casa de Bolsa S.A. de C.V. Grupo Financiero Actinver.
 - Copia certificada de las nóminas de pago del demandante del año dos mil doce al cinco de febrero de dos mil dieciséis.
65. Pruebas que adminiculadas entre sí tienen el alcance demostrativo suficiente para acreditar que en el año dos mil doce el Ayuntamiento de Tijuana determinó crear un Plan de Indemnizaciones para sus servidores públicos en activo que decidieran adherirse al mismo, con un doble propósito, otorgar beneficios de seguridad social adicionales a los legalmente previstos y disminuir la base gravable del Impuesto Sobre la Renta a cargo de tales servidores públicos.
66. Aunado a lo anterior, conforme a los términos en que se implementó el Plan de Indemnizaciones por Enfermedad -que se advierten de las pruebas obrantes en autos-, el Ayuntamiento de Tijuana asumió la obligación de cubrir al demandante, una cantidad para cubrir el Impuesto Sobre la Renta a su cargo, así como la incorporación al Plan de Indemnizaciones por Enfermedad.
67. Esquema que quedó debidamente probado en autos en razón de que se demostró, a partir de los Tabuladores de Sueldos, que efectivamente a partir del año dos mil doce se comenzó a cubrir la percepción "Indemnización por enfermedad" en lugar de la "Compensación personal", por considerar, a partir de la consulta confirmada por el Servicio de Administración Tributaria, que la primer percepción en comento no causa el Impuesto sobre la Renta, como sí lo hace la segunda de ellas.
68. Tan se encuentra demostrada la existencia del aludido esquema (fiscal y de seguridad social) que los servidores

públicos -no sólo los trabajadores- del Ayuntamiento de Tijuana adheridos al Plan correspondiente, aparecen como fideicomisarios en el contrato de fideicomiso celebrado el veintisiete de marzo de dos mil doce entre el referido Ayuntamiento y Actinver Casa de Bolsa S.A. de C.V. Grupo Financiero Actinver.

69. Además de estar probada la existencia del aludido Plan de Indemnizaciones, debe dilucidarse si el Ayuntamiento de Tijuana cuenta con facultades para determinar y, en su caso modificar, los conceptos que integran las percepciones y deducciones de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, pues ello es indispensable para fijar si la autorización del demandante es necesaria o no para la procedencia de las deducciones por concepto de "IE", ya que debe recordarse que en su contestación, la autoridad manifestó que la deducción en cuestión que se realiza al actor, como Policía Municipal, surgió del Plan de Indemnización por Enfermedad que el Ayuntamiento de Tijuana decidió hacer extensivo a los miembros de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana.
70. De conformidad con el artículo 115, fracción IV, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Federal, de subsecuente inserción, los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, siendo atribución de las Legislaturas de los Estados aprobar las leyes de ingresos de los municipios; dicho precepto también dispone que los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la Ley.

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

[...]

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

..."

71. Por su parte, el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California, en su artículo 16, fracciones VII, VIII y XXIII, dispone que el titular de la

Presidencia, para el cumplimiento de sus funciones como órgano ejecutivo del Ayuntamiento, tendrá, entre otras, las atribuciones consistentes en formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento, los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, ejercer los recursos derivados del Presupuesto de Egresos, así como los provenientes de los convenios de coordinación que se celebren con el Estado o la federación y también autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le corresponda a la Administración Pública Municipal.

“ARTICULO 16.- Para el cumplimiento de sus funciones como órgano ejecutivo del Ayuntamiento y el despacho de los asuntos administrativos, la persona titular de Presidencia tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones:

*...
VII. Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento, los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos;*

VIII. Ejercer los recursos derivados del Presupuesto de Egresos, así como los recursos provenientes de los convenios de coordinación que se celebre con el Estado o la Federación;

*...
XXIII. Autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le corresponda a la Administración Pública Municipal con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, perspectiva de género, transparencia y honradez, para su presentación al Cabildo y determinar lo conducente a fin de consolidar una administración eficaz y eficiente;*

...”

72. De los preceptos citados se advierte que es atribución del Ayuntamiento de Tijuana, aprobar y establecer los montos y conceptos que integran las percepciones de los elementos de la Policía Municipal de Tijuana; además, atendiendo al artículo 22 Bis, fracción XI, del Reglamento en cita, compete a la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, asignar los sueldos establecidos en el tabulador por el Ayuntamiento, fijando las demás remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público conforme a la Ley.
73. En ese orden de ideas, es evidente que el Ayuntamiento está facultado para determinar y modificar los importes y conceptos que integran dichas percepciones.
74. Es ilustrativa al respecto, por las razones que la integran, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 37/2003 con registro digital 183494 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1373 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, correspondiente a agosto de dos mil tres, de subsecuente inserción.

MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que **los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste**, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV.

75. Ello es así, pues como se precisó en párrafos que anteceden, el Ayuntamiento está facultado para establecer el importe y conceptos que integran las percepciones de los elementos de seguridad pública municipal, lo que conlleva implícita la facultad de modificar dichos importes y conceptos.
76. Como ya se dijo, de conformidad con el artículo 22 BIS, fracción XI, del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, a la Oficialía Mayor del Gobierno Municipal de ese municipio le corresponde asignar los sueldos establecidos en el tabulador y fijar las demás remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público conforme a la ley.
77. En términos de lo hasta aquí razonado ha quedado claro que la autoridad demandada cuenta con atribuciones para asignar los sueldos establecidos en los tabuladores aplicables y fijar las demás remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público en el Ayuntamiento de Tijuana.
78. Por otro lado, realizado el análisis de las nóminas del demandante y de los Tabuladores de Sueldos del Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, puede corroborarse que, tal como lo sostuvo la autoridad demandada al contestar la demanda, **la estrategia fiscal que expuso, efectivamente consiste en sustituir la**

percepción por concepto de "COMPENSACIÓN PERSONAL" por la de "INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD".

79. Debe recordarse que la justificación dada por la demandada respecto la estrategia anterior, es que el concepto de Indemnización por Enfermedad está exento para el cálculo del Impuesto Sobre la Renta, con base en el artículo 93, fracción III, en relación con el 27, fracción XI, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de subsecuente inserción.

"Artículo 93. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

(...)

Las indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades, que se concedan de acuerdo con las leyes, por contratos colectivos de trabajo o por contratos Ley.

(...)

Lo dispuesto en el párrafo anterior, no será aplicable tratándose de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, pensiones vitalicias, indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades, que se concedan de acuerdo con las leyes, contratos colectivos de trabajo o contratos ley, reembolsos de gastos médicos, dentales, hospitalarios y de funeral, concedidos de manera general de acuerdo con las leyes o contratos de trabajo, seguros de gastos médicos, seguros de vida y fondos de ahorro, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en las fracciones XI y XXI del artículo 27 de esta Ley, aun cuando quien otorgue dichas prestaciones de previsión social no sea contribuyente del impuesto establecido en esta Ley."

"Artículo 27. Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

(...)

XI. Que cuando se trate de gastos de previsión social, las prestaciones correspondientes se otorguen en forma general en beneficio de todos los trabajadores....

(...)".

80. La demandada también señaló que de no pagarse la percepción por concepto de "Indemnización por Enfermedad", el importe del ingreso neto se vería afectado, ya que se en lugar de ese concepto de percepción se encontraría el de "COMPENSACIÓN PERSONAL" mismo que estaría gravado al 100% para efectos del Impuesto Sobre la Renta.
81. Sobre este aspecto debe decirse que a este Tribunal no corresponde determinar si son correctas las retenciones que la autoridad demandada realiza al demandante por concepto de Impuesto Sobre la Renta respecto de sus ingresos como Policía Municipal de Tijuana, pues ello compete de manera exclusiva a la autoridad hacendaria, en caso de que el demandante solicite su revisión.
82. Lo anterior pues la *litis* del juicio, integrada conforme la demanda del actor y la contestación de la demandada, consiste única y exclusivamente en determinar si es legal o no la negativa de la autoridad a devolver las retenciones realizadas al demandante por concepto de "IE", para lo que

resultaba necesario determinar si esas retenciones encontraban sustento en la mecánica explicada por la autoridad demandada, pues de ser así, el demandante carecería del derecho de exigir su devolución y cese, como sucede en la especie.

83. Apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 123/2011 con registro digital 161280 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 337 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, correspondiente a agosto de dos mil once, de ruro *"JUICIO LABORAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES QUE EL PATRÓN RETUVO POR CONCEPTO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA AL PAGAR LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO."*, jurisprudencia que es aplicable por identidad de razón, pues si bien es cierto que versa sobre la materia laboral, también lo es que el asunto que nos ocupa, surge de una relación asimilable, como lo es la relación administrativa que se suscita entre un Policía y la autoridad administrativa, por consistir en la prestación subordinada de un servicio.
84. De acuerdo a lo señalado por la autoridad demandada, la justificación para que la percepción por concepto de "Indemnización por Enfermedad" pudiera estar exenta del Impuesto Sobre la Renta, consiste precisamente en que se formara parte del Plan de Indemnización por Riesgo Laboral o Enfermedad que implementó el Ayuntamiento de Tijuana, que tenía un costo, que es justamente la deducción por concepto de "IE", es decir, si la deducción "IE" no se realizara, no pudiera considerarse exenta la percepción "INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD", por no tener materialmente la naturaleza de una Indemnización por enfermedad, pues sólo tendría esa denominación.
85. Conforme la metodología utilizada por la autoridad demandada para calcular el Impuesto Sobre la Renta que retiene al demandante por la prestación de sus servicios como Policía Municipal de Tijuana, que expone en su contestación de demanda y que se advierte de las nóminas de pago analizadas, la base gravable sobre la que realiza ese cálculo la integra con las percepciones "FONDO DE AHORRO" y "PERCEPCIÓN DIARIA CATORCENAL", dejando fuera las relativas a "PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE" e "INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD", por considerar que estas últimas están exentas.
86. En ese tenor, si la retención del "IE" desapareciera, lo haría también la percepción "INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD" como prestación exenta, que conforme el cálculo realizado por la autoridad en acatamiento a la obligación que tiene en

términos del artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se integraría la base del impuesto relativo.

87. Conforme lo hasta aquí razonado debe concluirse que en términos de lo dispuesto en los artículos 115, fracción IV, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 16, fracciones VII, VIII y XXIII, y 22 BIS, fracción XI, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California, y 11, fracción II, del Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, el Ayuntamiento de Tijuana cuenta con atribuciones para determinar las percepciones económicas que corresponden a sus servidores públicos con motivo de la prestación de sus servicios, lo que ya se dijo, incluye la potestad de determinar los conceptos y montos respectivos.
88. Interpretación que, al ser analizada de manera conjunta con lo establecido en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en el sentido de que quienes hagan pagos por la prestación de servicios personales subordinados, están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales por concepto del impuesto en cuestión, lleva a concluir que la autoridad demandada, como pagadora de las prestaciones correspondientes al demandante y retenedora del Impuesto Sobre la Renta a su cargo, cuenta con la facultad de determinar los conceptos y montos de las prestaciones que corresponden a la prestación de servicios personales subordinados a favor del Ayuntamiento de Tijuana, lo que incluye la posibilidad de realizar retenciones que impacten en el monto del aludido impuesto, pues finalmente es la autoridad demandada en quien recaen las atribuciones administrativas y fiscales consistentes en asignar los sueldos y realizar las retenciones correspondientes.
89. En congruencia con lo anterior no resultaba necesario que se tuviera el consentimiento expreso del demandante para que el pago de su nómina (percepciones y deducciones) se hiciera conforme el Plan implementado por el Ayuntamiento de Tijuana.
90. Lo anterior es así en razón de que las retenciones por concepto de "IE" tienen fundamento en los multi-citados ordenamientos jurídicos, que facultan a la autoridad demandada a determinar los elementos que integran las percepciones económicas que corresponden a los servidores públicos del Ayuntamiento de Tijuana, así como a realizar el cálculo del Impuesto Sobre la Renta a cargo de los mismos, de ahí que el consentimiento del demandante no constituya un requisito para la procedencia de esos descuentos, pues su origen no es contractual, sino legal y reglamentario.

91. En ese sentido, si bien es cierto lo que expone el demandante en su escrito de demanda en cuanto a que en autos no se demostró que hubiera autorizado que se le realizara retención alguna con motivo de la incorporación al mencionado Plan de Indemnización por Riesgo Laboral o Enfermedad, también lo es que, tal como lo afirma la autoridad recurrente, resultaba innecesaria su autorización para efectos de que la autoridad realizara las retenciones por concepto de "IE", en los términos antes apuntados.
92. Independientemente de lo anterior, se considera oportuno señalar que también asiste la razón a la autoridad recurrente en cuanto a lo que expone en el sentido de que, contrario a lo resuelto por la *a quo*, existió consentimiento tácito del demandante en cuanto a las deducciones que se hacen a sus percepciones económicas bajo concepto "IE". Se explica.
93. La autoridad demandada, en su contestación de demanda, señaló que el demandante había consentido las aludidas deducciones bajo el argumento de que confesó en su demanda que las conoció desde el año dos mil doce, siendo que promovió el juicio en su contra hasta el año dos mil dieciséis y, que por tanto, había prescrito su derecho a reclamar tales deducciones.
94. La *a quo* desestimó el planteamiento de la autoridad demandada al considerar:
- Que no operó el consentimiento en términos del artículo 40, fracción IV, de la Ley del Tribunal, en razón de que lo dispuesto en tal precepto opera respecto el acto impugnado en el juicio, siendo que el demandante promovió la demanda de nulidad dentro del plazo de quince días contados a partir de que fue notificada del oficio *****2, de [quince de diciembre de dos mil quince](#) que emitió el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, que constituyó el acto impugnado.
95. Se reitera que la autoridad demandada, en esta instancia revisora, sostiene que el consentimiento del demandante respecto las deducciones por concepto de "IE" que se realizan a sus percepciones económicas, sí existió y que fue tácito.
96. Argumento de agravio que se estima fundado, pues si bien es cierto que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IV, de la Ley del Tribunal, al haberse promovido el juicio dentro del plazo previsto en el artículo 45 de la Ley del Tribunal en relación con el acto señalado como impugnado, también lo es que no pueden reclamarse prestaciones económicas que, habiéndose conocido previamente no fueron combatidas oportunamente, ni bajo el pretexto de una solicitud posterior que se plantee a la autoridad administrativa.

97. En ese sentido, las deducciones que por concepto de "IE" se realizaron a las percepciones del demandante, deben entenderse consentidas al no haberse impugnado a partir de su conocimiento, atendiendo al principio de inmutabilidad de los actos administrativos; y es precisamente ante ese consentimiento, que en el juicio en que se impugne la respuesta que la autoridad dio a la solicitud del demandante en cuanto a la devolución de esas deducciones, no puede dejar de considerarse que las prestaciones reclamadas fueron aceptadas por el demandante.
98. En la especie el demandante presentó ante la autoridad demandada su solicitud de devolución de las deducciones por concepto de "IE", el seis de noviembre de dos mil quince, siendo que desde la catorcena del diecinueve de mayo al uno de junio de dos mil doce, es decir, casi cuatro años antes, se le descontó por primera ocasión el concepto de "IE", debiéndose destacarse que la nómina correspondiente está firmada por el demandante, máxime que en los hechos 2 y 3 de la demanda, reconoce que tal deducción que le realiza desde el año dos mil doce, afirmación que constituye una confesión que hace prueba plena en términos de lo dispuesto en el artículo 400 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal.
99. Situación que resulta relevante en la especie, por una parte porque implica la aceptación de la deducción en análisis y, por otra, porque el demandante estuvo en condiciones de reclamar la ilegalidad de las deducciones por concepto de "IE" que catorcenalmente se le practicaron, desde el momento mismo en que tales descuentos se vieron reflejados en sus nóminas, mismas que firmó, en términos de lo dispuesto en los artículos 45, y 46, fracción II, de la Ley del Tribunal, o bien, de solicitar su devolución ante la autoridad administrativa.
100. Apoya lo anterior, por las razones que la integran, la jurisprudencia III.7o.A. J/1 (10a.) con registro digital 2018301 del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable en la página 1951 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 60, correspondiente a noviembre de 2018, tomo III, de rubro y texto siguientes.

DEMANDA DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO. EL PLAZO PARA INTERPONERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL ACTOR PAGÓ LA MULTA IMPUGNADA, AUNQUE NO SE LE HAYA NOTIFICADO O DESCONOZCA EL DOCUMENTO EN EL QUE CONSTA. El artículo 31 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco dispone que el plazo para la presentación de la

demanda ante la Sala competente del Tribunal de Justicia Administrativa local es de treinta días, el cual se computará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnada, o al en que se haya tenido conocimiento de éstos. Por su parte, el numeral 36, fracción IV, de la propia legislación establece que el actor debe adjuntar a su demanda la constancia de notificación del acto que impugne, excepto cuando declare, bajo protesta de decir verdad, que no la recibió. En tanto que el artículo 38 de ese ordenamiento le da el derecho de ampliar la demanda dentro de los diez días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a su contestación, cuando sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito o considere que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente. Acorde con lo anterior, si el demandante impugna una multa que no le ha sido notificada por la autoridad que la emitió o desconozca el documento en el que consta y manifiesta que se enteró de su existencia el día que la pagó, el plazo para promover el juicio debe computarse a partir del día siguiente al en que realizó esa liquidación, porque ésta es la constancia de que conoció de la existencia del acto controvertido, lo que hace posible su impugnación; además, en el curso del procedimiento contencioso administrativo el demandante puede actuar en defensa de sus intereses, ya sea que solicite las constancias que se estimen pertinentes o amplíe su demanda, y si llegara a demostrarse que el acto impugnado no cumplió con los elementos o requisitos necesarios, obtendrá su anulación.

101. Asimismo, la jurisprudencia PC.III.A. J/65 A (10a.) con registro digital 2019095 del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable en la página 1126 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 62, correspondiente a enero de 2019, tomo II, de subsecuente inserción.

INFRACCIÓN A LA LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO. EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA, INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE REALIZA EL PAGO CORRESPONDIENTE. Conforme al artículo 31 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, la demanda de nulidad deberá presentarse dentro de los 30 días siguientes a aquel en que: a) haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado; o b) se haya tenido conocimiento de éste; sin que ambos supuestos guarden un orden de prelación o sean excluyentes entre sí. Ahora bien, tratándose de infracciones de tránsito, se materializa el segundo supuesto cuando el afectado realiza su pago, porque con el recibo que obtiene por ese concepto, se da por enterado de la existencia de dicho acto, específicamente el número de folio de la multa, su monto, los datos de vehículo y la referencia de que se trata de una infracción a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado, que le permiten impugnarla en sede contencioso administrativa, sin que obste que haya desconocimiento de los fundamentos y motivos concretos que sirvieron de base para su imposición, así como de la autoridad emisora, en razón de que la Ley de Justicia Administrativa del Estado contempla diversos mecanismos para impugnar el señalado acto admisorio, en atención a los artículos 36 y 38 de esta última legislación, de los cuales se colige, en primer lugar, que en el evento de que la boleta de infracción impugnada no se notifique, el actor

quedará relevado de la carga procesal de atender uno de los requisitos formales de la presentación de la demanda, consistente en allegar el documento en el que conste el acto impugnado y, en segundo término, que cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante, o cuando éste no haya podido obtenerlas (pese a que se trate de documentos que se encuentren a su disposición), bastará con señalar el archivo o lugar en que se hallen para que, a su costa, se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión y, para tal efecto, debe precisar el documento. Por tanto, el plazo de 30 días para presentar la demanda de nulidad contra una infracción a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en el caso aquí referido, inicia a partir del día siguiente al en que el afectado realizó el pago correspondiente.

102. Por otra parte, debe decirse que con independencia de la aplicabilidad o inaplicabilidad al demandante del Acuerdo formalizado el nueve de marzo de dos mil doce por el Ayuntamiento de Tijuana y el Sindicato Único de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, sección Tijuana, que invoca la demandada en su contestación, al demandante no le asiste la razón en su pretensión, pues la mecánica utilizada por tal autoridad para calcular el pago de su nómina (percepciones y deducciones), lejos de tener como fundamento único el aludido Acuerdo, tiene el sustento legal y reglamentario ya analizado en el presente fallo.
103. Resta decir que al no constituir la deducción por concepto de "IE" un ahorro o un fondo que deba ser reintegrado al elemento policial, no existe la obligación a cargo de la autoridad de devolver las cantidades descontadas por dicho concepto, lo cual obedece al hecho de que éstas se destinan a cubrir riesgos, accidentes o enfermedades, que por su propia naturaleza no da lugar a la devolución de los pagos correspondientes, sino que el beneficio a favor del demandante se materializa en especie o a través de la prestación de servicios y se sujeta a la actualización de un siniestro o enfermedad.
104. Ilustra lo anterior, la jurisprudencia XVI.1o.A. J/42 (10a.) con registro digital 2015911 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, consultable en la página 2015 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 50, correspondiente a enero de dos mil dieciocho, tomo IV, de rubro "MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL ESTADO DE GUANAJUATO. ANTE SU REMOCIÓN ILEGAL DEL CARGO, ES IMPROCEDENTE QUE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE CONDENE A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES PAGADAS POR CONCEPTO DEL SEGURO DE PROTECCIÓN MUTUA, AUN CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA NO CONTROVIERTA EL RECLAMO RELATIVO."

105. Así, al haberse demostrado en autos que el descuento por concepto "IE" tiene un origen jurídico, aunado a que constituye un beneficio por virtud del cual se estableció el beneficio adicional por concepto de "Indemnización por enfermedad", con la finalidad de salvaguardar a los elementos de policía de los riesgos, accidentes o enfermedades que puedan afectarlos, resulta infundada la pretensión del demandante consistente en que se le devuelvan las retenciones por concepto de "IE".

106. Llegado este punto, debe recordarse que al inicio del presente considerando se dijo que, en términos de lo resuelto en la ejecutoria de amparo que se cumplimenta, este Pleno estaba impedido, en principio, para analizar si el monto que catorcenalmente se retiene al demandante por concepto de "IE" implica un decremento en las percepciones que tiene derecho a recibir, pues primeramente debía superarse el tema de la justificación legal del descuento aludido, aspecto que ya se colmó en párrafos precedentes; por tanto, este Pleno considera necesario abordar los restantes argumentos de agravio en que el demandante plantea precisamente el tema relativo a si el monto que se retiene al demandante por concepto de "IE" implica un decremento en las percepciones que tiene derecho a recibir. Se explica.

107. El juicio es de plena jurisdicción, por lo que existe la necesidad constatar la existencia del derecho subjetivo del actor.

108. De la interpretación armónica del artículo 83 de la Ley del Tribunal, en relación con el numeral 84 de ese cuerpo normativo, se obtiene que la jurisdicción contenciosa bajo la tutela de este Tribunal no es exactamente de mera anulación (en donde la labor del juzgador se limita en determinar la regularidad del acto administrativo), ni tampoco de plena jurisdicción (en donde lo que se busca es tutelar el derecho subjetivo del demandante), sino mixta, en la cual, los efectos y alcances de la decisión jurisdiccional varían según la pretensión o el tipo de acto que haya sido objeto de impugnación².

109. Lo anterior queda de manifiesto en el hecho de que el artículo 84 de la Ley del Tribunal, por un parte, no establece de manera puntual en qué casos procede una nulidad lisa y llana y en qué otros una nulidad para efectos; y por la otra, deja en

² Véase al respecto las tesis de los siguientes rubros: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AMPLIACIÓN AL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LO PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ES APLICABLE A LOS ASUNTOS INICIADOS A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2006.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA DEBE EMITIR LA RESOLUCIÓN EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN LA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARÓ LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS, DENTRO DEL PLAZO DE 4 MESES, CONFORME AL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

claro que para salvaguardar el derecho afectado del demandante habrá ocasiones en que baste dejar sin efectos el acto o resolución impugnado, pero en otras, se requiere de una condena en el que se ordene a la autoridad el hacer, el no hacer o el dar que corresponda.

110. De manera que para determinar los efectos que habrán de darse a una sentencia en caso de que se estime fundada la acción del demandante, deberá estarse a la naturaleza del acto o resolución que se haya impugnado, y sobre todo, deberá tomarse en consideración la manera en que se debe restablecer y hacer efectivo el derecho subjetivo violentado por la autoridad pública.
111. En el caso concreto, el actor solicitó en el juicio no sólo la anulación de la resolución que impugnó, sino además, que cesaran las retenciones que por concepto de "IE" venían haciéndosele a sus emolumentos desde el año dos mil doce. Adicionalmente, pidió que se le devolvieran las cantidades ya retenidas.
112. Lo anterior significa que en términos del artículo 84 de la Ley del Tribunal, la naturaleza de este juicio no es de mera anulación, sino de plena jurisdicción; lo cual implica que de prosperar la acción del actor, este Tribunal tendría no solo que declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino que además tendría que ordenar a la autoridad el hacer, el no hacer o el dar que corresponda³.
113. Ahora bien, constituye un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el modelo de plena jurisdicción genera como obligación constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio relativo; sin que ello se haga depender de lo que alegue la autoridad demandada sino de que el Tribunal cuente con elementos para realizar ese pronunciamiento.
114. Para la Corte, la finalidad de esa constatación es evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido

³ ARTICULO 84.- Para salvaguardar el derecho del afectado, la sentencia que declare fundada la pretensión del actor dejará sin efectos el acto o resolución impugnada. Fijará, además, los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y, tratándose de sentencia de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada.

La declaratoria de nulidad del acto o resolución impugnada, por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, debe ser para el efecto de que la autoridad responsable reponga el procedimiento administrativo de que se trate y determine en definitiva con plenitud de facultades.

La resolución que decreta injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un Agente del Ministerio Público, Perito o Miembro de las Instituciones Policiales, la autoridad responsable sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho el afectado.

En ningún caso procede la reincorporación al servicio, cualesquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

demostrado. Pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, el particular no tendría que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado⁴.

⁴ Es ilustrativa al respecto la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se reproduce enseguida:

Registro digital: 165079
Instancia: Segunda Sala
Novena Época
Materias(s): Administrativa, Constitucional
Tesis: 2a. XI/2010
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1049
Tipo: Aislada

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA.

El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.

⁴ Es ilustrativa al respecto la tesis jurisprudencial que se reproduce a continuación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Registro digital: 2002129
Instancia: Segunda Sala
Décima Época
Materias(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 132/2012 (10a.)
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 2, página 1084
Tipo: Jurisprudencia

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS SALAS FISCALES PUEDEN ANALIZAR OFICIOSAMENTE LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DEL CONTRIBUYENTE PARA OBTENER LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE COBRADAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

Conforme al artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por regla general, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolver los juicios de nulidad de su competencia atendiendo a lo planteado por las partes en la demanda y su contestación y, en su caso, en la ampliación relativa y su correspondiente contestación, pero sin omitir ni añadir cuestiones que no se hicieron valer por las partes, salvo por lo que hace a los hechos notorios; sin embargo, esa regla general admite excepciones derivadas de la parte final del citado precepto, el cual establece que en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a restituir un derecho subjetivo violado o a devolver una cantidad, el Tribunal deberá constatar el derecho del particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada. En esas condiciones, tratándose de la devolución de una cantidad, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden, por excepción, analizar oficiosamente la prescripción del derecho del contribuyente a la devolución de cantidades indebidamente cobradas, pues con la constatación del respectivo derecho subjetivo se tiende a evitar que el Tribunal ordene su restitución sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los requisitos para ello, o bien, si se ha extinguido; de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo para que no se produzca un beneficio indebido para el actor.

En la ejecutoria de la que emana la jurisprudencia anterior la Corte razonó lo siguiente:

"Del contenido del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierten las reglas a que se sujetan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar las sentencias en los juicios de nulidad, además de que en dicho precepto legal también está contenido el principio de congruencia que debe regir a toda sentencia que emitan dichas Salas, el cual radica, esencialmente, en que el fallo sea congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis; lo que implica, por una parte, que no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos y, por otra, que, al resolverse una controversia de nulidad, se haga atendiendo a lo planteado por las partes en la demanda y su contestación o, en su caso, la ampliación de la demanda y su correspondiente contestación, pero sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer.

Respecto de la interpretación jurídica del primero de los preceptos en cita, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos precedentes que la litis en el juicio contencioso administrativo se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación del actor, la contestación a la demanda y las pruebas que ofrezcan las partes.

En ese artículo se instituyen los principios de congruencia y exhaustividad en el dictado de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a los cuales deben decidirse la controversia sometida a su conocimiento, tomando en consideración la pretensión del actor contenida en la demanda promovida (incluso, en su ampliación), así como aquellos argumentos de las demandadas encaminados directamente a destruirla; consecuentemente, para salvaguardar el equilibrio procesal entre las partes, las Salas deben estudiar, por regla general, todos los planteamientos expresados en la demanda, en su ampliación y en su respectiva contestación, inclusive, a valorar los medios de prueba que

115. Para la Corte, incluso, constatar la existencia el derecho subjetivo del actor constituye una excepción al principio de congruencia que debe rige el dictado de las sentencias. Lo anterior es así, porque esa constatación debe hacerse oficiosamente, es decir, con independencia de lo alegado por las partes, para evitar que se ordene la salvaguarda o restitución de un derecho cuya existencia no se ha verificado⁵.

ofrezcan las partes con el objeto de demostrar sus respectivas aseveraciones, salvo que exista imposibilidad jurídica para abordar su análisis.

De tal modo, las Salas respectivas deben pronunciarse sobre los argumentos que conforman la litis, es decir, sobre las pretensiones de la actora que se deduzcan en su escrito inicial de demanda o del de ampliación, así como respecto de las defensas que haga valer la demandada en su escrito de contestación a la demanda y en el de ampliación a su contestación, pues de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a las partes, por cuanto hace a las argumentaciones y pruebas que fueran, respectivamente, expuestas y ofrecidas por su contraria.

En sentido contrario, la conformación de la litis en el sentido apuntado también implica que las Salas no puedan pronunciarse respecto de argumentos o aspectos no hechos valer por las partes, ya en la demanda, en su ampliación, o bien, en la contestación de aquéllas, ya que de hacerlo, de igual manera, se dejaría en estado de indefensión a las partes, al no darles oportunidad de manifestarse respecto de esas cuestiones no hechas valer oportunamente.

Los anteriores señalamientos constituyen la regla general respecto de la integración de la litis en el juicio contencioso administrativo, pero que como tal admite excepciones que la confirman, tal y como lo advirtió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, el cual, al emitir su criterio, consideró que sí es posible que las Salas Fiscales analicen oficiosamente lo relativo a la prescripción del derecho para obtener la devolución de cantidades, lo cual sustentó en que, al constituir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano de plena jurisdicción, sí cuenta con facultades para pronunciarse sobre la procedencia del derecho de la accionante, independientemente de lo alegado por las partes, lo que es acorde, dice ese Tribunal Colegiado, con el deber que le impone el último párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (legislación vigente en dos mil ocho, actualmente penúltimo párrafo)

El citado precepto, en el párrafo en comento, es del contenido siguiente:

"Artículo 50. ... En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada."

De esa porción normativa se desprende el imperativo legal consistente en que, en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá, previamente, constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Ese imperativo surge en virtud del modelo de plena jurisdicción con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque el efecto de la sentencia no se concreta a la mera nulidad del acto impugnado, sino que requiere tutelar en toda su extensión el derecho subjetivo del actor, fijando con claridad la forma en que será restituido o reparado.

El deber de reconocer la existencia del derecho subjetivo se inspiró en los principios de justicia pronta y completa, previstos en el artículo 17 de la Constitución General de la República, porque antes de su nacimiento el tribunal se limitaba a anular el acto o la resolución impugnada, ante los vicios advertidos, sin posibilidad de analizar si el particular había satisfecho los requisitos legales para resolver favorablemente lo pedido en la instancia administrativa de origen, a pesar de que en el juicio de nulidad ofreció los elementos que demostraban la existencia de ese derecho subjetivo, de modo que con esa nulidad -acotada- la autoridad nuevamente tenía que pronunciarse, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado por el gobernado.

La constatación del derecho subjetivo tiende a evitar que el tribunal ordene su restitución, sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello; de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo, con el fin de que no se produzca un beneficio indebido por el actor, en el entendido que tiene eficacia plena esta obligación cuando el tribunal cuenta con los medios suficientes para valorar ese aspecto; de lo contrario, deberá declarar la nulidad del acto impugnado sin examinar dicho tema en la sentencia que dicte.

⁵ Es ilustrativa al respecto la tesis jurisprudencial que se reproduce a continuación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2002129

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 132/2012 (10a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 2, página 1084

Tipo: Jurisprudencia

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS SALAS FISCALES PUEDEN ANALIZAR OFICIOSAMENTE LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DEL CONTRIBUYENTE PARA OBTENER LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE COBRADAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

Conforme al artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por regla general, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolver los juicios de nulidad de su competencia atendiendo a lo planteado por las partes en la demanda y su contestación y, en su caso, en la ampliación relativa y su correspondiente contestación, pero sin omitir ni añadir cuestiones que no se hicieron valer por las partes, salvo que hace a los hechos notorios; sin embargo, esa regla general admite excepciones derivadas de la parte final del citado precepto, el cual establece que en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a restituir un derecho subjetivo violado o a devolver una cantidad, el Tribunal deberá constatar el derecho del particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada. En esas condiciones, tratándose de la devolución de una cantidad, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden, por excepción, analizar oficiosamente la prescripción del derecho del contribuyente a la devolución de cantidades indebidamente cobradas, pues con la constatación del respectivo derecho subjetivo se tiende a evitar que el Tribunal ordene su restitución sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los requisitos para ello, o bien, si se ha extinguido; de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo para que no se produzca un beneficio indebido para el actor.

En la ejecutoria de la que emana la jurisprudencia anterior la Corte razonó lo siguiente:

"Del contenido del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierten las reglas a que se sujetan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar las sentencias en los juicios de nulidad, además de que en dicho precepto legal también está contenido el principio de congruencia que debe regir a toda sentencia que emitan dichas Salas, el cual radica, esencialmente, en que el fallo sea congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis; lo que implica, por una parte, que no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive y, por otra, que, al resolverse una controversia de nulidad, se haga atendiendo a lo planteado por las partes en la demanda y su contestación o, en su caso, la ampliación de la demanda y su correspondiente contestación, pero sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer.

Respecto de la interpretación jurídica del primero de los preceptos en cita, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos precedentes que la litis en el juicio contencioso administrativo se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación del actor, la contestación a la demanda y las pruebas que ofrezcan las partes.

En ese artículo se instituyen los principios de congruencia y exhaustividad en el dictado de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a los cuales deben decidir la controversia sometida a su conocimiento, tomando en consideración la pretensión del actor contenida en la demanda promovida (incluso, en su ampliación), así como aquellos argumentos de las demandadas encaminados directamente a destruirla; consecuentemente, para salvaguardar el equilibrio procesal entre las partes, las Salas deben estudiar, por regla general, todos los planteamientos expresados en la demanda, en su ampliación y en su respectiva contestación, inclusive, a valorar los medios de prueba que ofrezcan las partes con el objeto de demostrar sus respectivas aseveraciones, salvo que exista imposibilidad jurídica para abordar su análisis.

De tal modo, las Salas respectivas deben pronunciarse sobre los argumentos que conforman la litis, es decir, sobre las pretensiones de la actora que se deduzcan en su escrito inicial de demanda o del de ampliación, así como respecto de las defensas que haga valer la demandada en su escrito de contestación a la demanda y en el de ampliación a su contestación, pues de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a las partes, por cuanto hace a las argumentaciones y pruebas que fueran, respectivamente, expuestas y ofrecidas por su contraria.

En sentido contrario, la conformación de la litis en el sentido apuntado también implica que las Salas no puedan pronunciarse respecto de argumentos o aspectos no hechos valer por las partes, ya en la demanda, en su ampliación, o bien, en la contestación de aquéllas, ya que de hacerlo, de igual manera, se dejaría en estado de indefensión a las partes, al no darles oportunidad de manifestarse respecto de esas cuestiones no hechas valer oportunamente.

Los anteriores señalamientos constituyen la regla general respecto de la integración de la litis en el juicio contencioso administrativo, pero que como tal admite excepciones que la confirman, tal y como lo advirtió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, el cual, al emitir su criterio, consideró que sí es posible que las Salas Fiscales analicen oficiosamente lo relativo a la prescripción del derecho para obtener la devolución de cantidades, lo cual sustentó en que, al constituir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano de plena jurisdicción, sí cuenta con facultades para pronunciarse sobre la procedencia del derecho de la accionante, independientemente de lo alegado por las partes, lo que es acorde, dice ese Tribunal Colegiado, con el deber que le impone el último párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (legislación vigente en dos mil ocho, actualmente penúltimo párrafo)

El citado precepto, en el párrafo en comento, es del contenido siguiente:

"Artículo 50. ... En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada."

De esa porción normativa se desprende el imperativo legal consistente en que, en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá, previamente, constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Ese imperativo surge en virtud del modelo de plena jurisdicción con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque el efecto de la sentencia no se concreta a la mera nulidad del acto impugnado, sino que requiere tutelar en toda su extensión el derecho subjetivo del actor, fijando con claridad la forma en que será restituido o reparado.

El deber de reconocer la existencia del derecho subjetivo se inspiró en los principios de justicia pronta y completa, previstos en el artículo 17 de la Constitución General de la República, porque antes de su nacimiento el tribunal se limitaba a anular el acto o la resolución impugnada, ante los vicios advertidos, sin posibilidad de analizar si el particular había satisfecho los requisitos legales para resolver favorablemente lo pedido en la instancia administrativa de origen, a pesar de que en el juicio de nulidad ofreció los elementos que demostraban la existencia de ese derecho subjetivo,

116. Cabe señalar que aunque el artículo 84 de la Ley del Tribunal no establece expresamente que en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad el tribunal debe –previamente- constatar el derecho que tiene el particular; lo cierto es que lo conducente es que se haga una interpretación teleológica y conforme de ese numeral en relación con el artículo 17 de la Constitución Federal y en particular con los principios de justicia pronta y completa que de ese precepto emanan, para llegar a una conclusión similar.

117. Lo anterior es así por dos razones, la primera, porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el deber de verificar la existencia del derecho subjetivo del actor es congruente y se inspira en los referidos principios, porque de lo contrario el tribunal se limitaría a anular el acto o la resolución impugnada, ante los vicios advertidos, sin posibilidad de analizar si el particular ha satisfecho los requisitos legales para resolver favorablemente lo pedido en la instancia administrativa de origen, a pesar de que en el juicio de nulidad se hayan ofrecido los elementos que demostraban la existencia de ese derecho subjetivo, de modo que con esa nulidad –acotada– la autoridad nuevamente tendría que pronunciarse, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado por el gobernado⁶.

118. La segunda razón para interpretar el artículo 84 de esa manera es que si la finalidad de ese precepto es tendente a la salvaguarda del derecho afectado⁷, por un principio de congruencia se vuelve indispensable que primeramente se constate o verifique que ese derecho en realidad existe; toda vez que si de ese análisis se concluye que el actor carece de él, no habría algo que las Salas estuvieran obligadas a proteger o tutelar.

119. Así, para la Corte, la constatación del derecho subjetivo tiende a evitar que el tribunal ordene su restitución, sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente

de modo que con esa nulidad -acotada- la autoridad nuevamente tenía que pronunciarse, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado por el gobernado.

La constatación del derecho subjetivo tiende a evitar que el tribunal ordene su restitución, sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello; de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo, con el fin de que no se produzca un beneficio indebido por el actor, en el entendido que tiene eficacia plena esta obligación cuando el tribunal cuenta con los medios suficientes para valorar ese aspecto; de lo contrario, deberá declarar la nulidad del acto impugnado sin examinar dicho tema en la sentencia que dicte.

⁶ Véase Amparo en Revisión 2225/2009 resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 56.

⁷ El artículo 84 de la Ley del Tribunal, en la parte que aquí interesa es del tenor siguiente: **“Para salvaguardar el derecho del afectado, la sentencia que declare fundada la pretensión del actor dejará sin efectos el acto o resolución impugnada. Fijará, además, los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y, tratándose de sentencia de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada.”**

Conforme al diccionario de la Real Academia Española el vocablo salvaguardar significa: “Defender, amparar, proteger algo o a alguien”

posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello, de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo con el fin de que no se produzca un beneficio indebido por el actor, en el entendido que tiene eficacia plena esta obligación cuando el tribunal cuenta con los medios suficientes para valorar ese aspecto, de lo contrario, deberá declarar la nulidad del acto impugnado sin examinar dicho tema en la sentencia que dicte.

120. Dicho lo anterior se tiene que los agravios que planteó la autoridad en su recurso de revisión pueden agruparse en dos grupos; el primero, orientado a hacer ver la legalidad de la deducción por concepto "IE", los cuales ya fueron atendidos en el presente fallo y, el segundo, relacionado con la ausencia de un derecho subjetivo del actor.

121. En relación a este último grupo, la autoridad argumentó en esencia lo siguiente:

- Que le causa agravio el que se hayan declarado infundadas las causales de improcedencia que establecen los artículos 40, fracciones I, II, IX, en relación con los numerales 22, primer párrafo, 31, fracción II, y el 41, fracción II, de la Ley del Tribunal, pues no obstante que la demandada no se encuentra legitimada pasivamente, el concepto "IE", denominado Plan de Indemnización por enfermedad, que aparece en el recibo de pago de remuneraciones dentro del rubro de retenciones, no causa un decremento a las percepciones que debe percibir como oficial de policía.

- No fueron objetados los documentos, conceptos, esquema fiscal, ni los cálculos realizados a fin de acreditar que no se genera un decremento a las remuneraciones a que tiene derecho el elemento policial conforme al tabulador para cada ejercicio fiscal; la determinación de la Sala carece de sustento al establecer que sí se genera dicho decremento, centrándose únicamente en el hecho de que en el recibo de pago aparece en el rubro de deducciones/retenciones, un concepto denominado "IE", sin analizar el punto de partida de ese esquema fiscal.

- De haber analizado lo anterior, habría llegado a la conclusión de que la cantidad que condenó a devolver no le corresponde al actor, sino que es una proporción del monto que integra el denominado ISPT, retención fiscal federal a cargo de la autoridad fiscal municipal, que se traslada al rubro de percepciones al concepto de indemnización por enfermedad, que anteriormente fue la compensación personal, y esa misma proporción regresa al rubro de deducciones para conformar el concepto de "IE", que se sustenta en el artículo 93, fracción III, y último párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en el año de dos mil



doce, que fue cuando se implementó, se regulaba en el numeral 109, de la Ley en cita.

- La Sala no fundó ni motivó porqué se le genera afectación, no se acreditó que a partir de que se implementó el referido Plan, el Policía recibió menos de lo que le corresponde; los cálculos pormenorizados para aclarar si existe una diferencia fiscal en aplicar y desaplicar el concepto de indemnización por enfermedad, las nóminas, los tabuladores, el contrato de fideicomiso que sostiene el plan de indemnización, los oficios de consulta y respuesta ante el Servicio de Administración Tributaria no fueron objetados, por lo tanto se consintieron.

- El Ayuntamiento implementó un esquema fiscal a través del cual se beneficiaron los trabajadores al servicio del municipio, en seguimiento a la petición del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Descentralizadas del Estado de Baja California, esquema financiero fiscal que se sustenta en el artículo 93, fracción III, y párrafo último, de Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en el año de dos mil doce, que fue cuando se implementó, se regulaba en el numeral 109, de la Ley en cita.

- Fundamento que hizo posible la concesión del beneficio fiscal relacionado con el concepto de prevención social denominado indemnización por riesgo de trabajo, advirtiéndose del último párrafo de dicho numeral, que el concepto de indemnización por riesgo de trabajo o enfermedades son deducibles para efectos de impuesto sobre la renta si se conceden de manera general, de acuerdo con las leyes o contratos de trabajo, seguros de gastos médicos, seguros de vida y fondos de ahorro, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en las fracciones XI y XXI, del artículo 27 del referido ordenamiento legal.

- Fundamentación que no fue objetada por la parte actora, por lo que debe tenerse por consentida. No existe obligación de obtener el consentimiento individual en virtud de la generalización del Plan en comento.

- La cantidad que el demandante alega como retenida, no es de su propiedad, puesto que esta se extrae del concepto ISPT (impuesto sobre el producto del trabajo), luego se incorpora al concepto de indemnización por enfermedad en el rubro de deducciones y se regresa en la misma proporción al rubro de deducciones para quedar como "IE", y con ese concepto realizar la cobertura de los seguros de enfermedad y fallecimiento, en la medida del factor de riesgo por la actividad o servicio que presta como policía Municipal, y en términos de la cobertura del Plan de indemnización por enfermedad que fue explicado en los trípticos que recibió el demandante.

- La devolución que solicita el actor no es posible material ni jurídicamente, porque las cantidades retenidas no corresponden a la remuneración que percibe catorcenalmente como elemento policial, en términos de los tabuladores anuales que fijan el Ejecutivo Municipal y la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana; la Sala no administró las nóminas con los tabuladores para verificar si existía un decremento o alteración en las percepciones a que tiene derecho el demandante; de concederse un derecho-beneficio indebido se generará un perjuicio a la parte contraria.

- La parte actora reconoce que conoció que a partir del año dos mil doce se le vienen descontando las cantidades bajo el concepto "IE", es decir, observó que se cambió del concepto de compensación personal en el rubro de percepciones, por el de complemento/indemnización por enfermedad, que su aportación bajo el concepto de ISPT, disminuyó y que se incorporó el concepto "IE", en el rubro de deducciones/retenciones, lo que genera el consentimiento de la incorporación del correspondiente esquema fiscal a partir del dos mil doce, toda vez que si consideraba que ello le generaba un decremento debió impugnarlo en ese momento y no esperarse tantos años.

- Al conceder un derecho a la devolución de algo que no se acreditó que le corresponda al elemento policial, se omitió ser exhaustivo para determinar de dónde emana ese derecho que dice corresponde al demandante. La devolución a que fue condenada no es procedente, porque no pertenece al demandante, no se demostró que sus remuneraciones catorcenales que tiene derecho a percibir hayan sufrido decremento alguno conforme a los tabuladores para cada ejercicio fiscal, por lo que se está concediendo un derecho inexistente.

Cuestión jurídica a resolver.

122. De acuerdo con la reseña anterior, en el núcleo de todos los razonamientos de la autoridad está presente la idea de que el actor no tiene derecho a que se le devuelva el monto que le fue retenido por concepto de "IE", dado que esa deducción no genera un decremento real a sus ingresos. Por lo tanto, en primer orden las preguntas que este Tribunal en Pleno debe responderse son las siguientes:

123. ¿La deducción por concepto "IE" genera un decremento de los ingresos que recibe el demandante por emolumentos, de acuerdo a los tabuladores de sueldos que le son aplicables?

124. De no ser así, ¿Le asiste el derecho a la devolución de los montos retenidos?

Criterio.

125. Son fundados los agravios de la autoridad demandada. La deducción por concepto "IE" no genera un decremento de los ingresos a los que el demandante tiene derecho a recibir, de acuerdo a los tabuladores de sueldos que le son aplicables. Por lo tanto, no le asiste el derecho a su devolución.

Justificación.

126. Antes de efectuar un estudio pormenorizado para justificar que la deducción por concepto "IE" no genera un decremento de los emolumentos netos a los que el demandante tiene derecho a recibir, es necesario puntualizar que no hay un derecho de los elementos de seguridad pública municipal, a recibir una remuneración superior al tabulador de sueldos aplicable.
127. En términos de los artículos 115, fracción IV, y 127, fracción V, de la Constitución General de la República, la remuneración de los servidores públicos de los municipios debe hacerse conforme a tabuladores desglosados en los presupuestos de egresos; tabuladores que deben ser públicos, y deben especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie⁸.
128. Por tanto, por mandato constitucional, los servidores públicos de los municipios únicamente podrían argumentar la afectación de las remuneraciones que perciben, cuando no se correspondan con esos tabuladores, debido a que no existe el derecho a recibir una remuneración superior a lo que en ellos se estipula.
129. Y es que si la remuneración de los funcionarios públicos sobrepasa esos tabuladores, no sólo se violentaría el presupuesto de egresos y las normas de política presupuestal, sino la propia Constitución Federal, al hacer erogaciones no contempladas en ese marco regulatorio⁹.

⁸ El artículo 115 en la parte conducente estipula lo siguiente: "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución."

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I a IV...

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

⁹ Al respecto el artículo 126 de la Constitución Federal dispone lo siguiente: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior."

131. Por tanto, las remuneraciones que materialmente percibe son acordes a los tabuladores que refieren los artículos 115, fracción IV, y 127, fracción V, de la Constitución Federal; de tal suerte que la deducción por concepto "IE" es materialmente restada de las prestaciones a que tiene derecho conforme los tabuladores aplicables, por lo que no tiene derecho a que se le devuelvan las retenciones que se le han realizado por ese concepto.
132. Así, debido a que no existe el derecho a recibir una remuneración superior al tabulador aplicable, sería contrario al artículo 84 de la Ley del Tribunal, obligar a la autoridad demandada a que restituya al actor en el goce de un beneficio no reconocido por el marco jurídico aplicable.
133. Dicho esto, enseguida se hará un análisis del material probatorio que obra en autos y de ello se concluirá -como ya se anticipó- que la deducción por concepto "IE" no genera un decremento de los emolumentos que tiene derecho a recibir el demandante, conforme a los tabuladores que le son aplicables.
134. Así en principio se tiene que dentro del material probatorio que ofreció la autoridad demandada se encuentran los Tabuladores de Sueldos del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, así como las nóminas del periodo que abarca del veinticuatro de marzo de dos mil doce al veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis.
135. Pruebas que tienen valor probatorio pleno por constituir documentales públicas en términos de lo dispuesto en los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323 y 405 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal, en razón de que constituyen certificaciones de constancias expedidas por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, quien es competente para tal efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, fracción XXXI, del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana.
136. Pues bien, lo primero que puede advertirse de ese material probatorio es que el ingreso que corresponde al demandante en ningún momento se vio afectado por virtud de la deducción "IE".

137. Lo anterior encuentra explicación en que si bien el esquema de nómina varió en diversas ocasiones durante el periodo que se analiza, el ingreso que materialmente percibió el demandante era congruente con lo establecido en los tabuladores aplicables, porque la deducción por "IE" se compensó –esencialmente- aumentando el ingreso bruto.

138. Ahora bien, con independencia de lo anterior, el demandante podría argumentar que aun cuando sus ingresos netos no se vieron afectados por la deducción "IE", lo cierto es que tal deducción no está justificada conforme a Derecho. Por lo que se le deben regresar los montos que se le han venido descontando por virtud de ese concepto.

139. Pues bien, como se ha explicado, a juicio de este Pleno el demandante no tiene derecho a la devolución de tales cantidades debido a que durante el periodo que se analiza sus ingresos globales fueron superiores a lo que debió haber percibido conforme al tabulador de sueldos.

140. Se procede a explicar.

141. La autoridad demandada ofreció copia certificada de las nóminas del demandante relativas al periodo comprendido del veinticuatro de marzo de dos mil doce al cinco de febrero de dos mil dieciséis.

142. Pruebas que tienen valor probatorio pleno por constituir documentales públicas en términos de lo dispuesto en los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323 y 405 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal, en razón de que constituyen certificaciones de constancias expedidas por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, quien es competente para tal efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, fracción XXXI, del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana.

143. La totalidad de esas nóminas son coincidentes en señalar que el cargo específico que ocupó el demandante, por lo menos durante ese periodo, corresponde al de "Policía", lo que es coincidente con lo narrado por el demandante en el hecho 1 de su demanda, máxime que no fueron objetadas por el demandante, de ahí que tengan la eficacia demostrativa necesaria para tener por acreditado el cargo que ocupaba.

144. Ahora bien, la autoridad demandada también ofreció copia certificada de los tabuladores de sueldos del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de los años dos mil doce a dos mil quince.

De los tabuladores en análisis se advierte, entre otras cuestiones, que las remuneraciones que corresponden al demandante por desempeñarse en el cargo de Policía Tercero que ocupó en la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, por el periodo materia de reclamo, fueron las siguientes:

Tabulador 2012 ¹⁰

Descripción del puesto	Sueldo base	Compensación personal	Previsión social	Fondo de ahorro	Total
Policía	\$1,869.90	\$4,858.11	\$6,521.08	\$1,700.34	\$14,949.43

Tabulador 2013 ¹¹

Descripción del puesto	Sueldo base	Indemnización por Enfermedad	Previsión social	Fondo de ahorro	Total
Policía	\$1,942.80	\$4,831.03	\$6,484.73	\$1,690.86	\$17,191.84

Tabulador 2014 ¹²

Descripción del puesto	Percepción Diaria	Indemnización por enfermedad	Previsión social múltiple	Fondo de ahorro	Total
Policía	\$2,018.70	\$4,913.90	\$6,595.96	\$1,719.86	\$15,248.42

Tabulador 2015 ¹³

Descripción del puesto	Percepción Diaria	Indemnización por enfermedad	Previsión social múltiple	Fondo de ahorro	Total
Policía	\$2,103.00	\$4,882.58	\$6,553.93	\$1,708.90	\$15,248.42

¹⁰ "TABULADOR APLICADO EN NÓMINA A PARTIR DE LA CATORCENA NÚMERO 23 PAGADA EL DÍA 16 DE NOVIEMBRE DE 2012 RETROACTIVO DEL 1 DE ENERO AL 2 DE NOVIEMBRE PAGADO EN CATORCENA 23 EL DÍA 16 DE NOVIEMBRE DE 2012".

¹¹ "TABULADOR APLICADO EN NÓMINA A PARTIR DE LA CATORCENA NÚMERO 13 PAGADA EL DÍA 28 DE JUNIO DE 2013 RETROACTIVO DEL 1 DE ENERO AL 14 DE JUNIO PAGADO EN CATORCENA 13 EL DÍA 28 DE JUNIO DE 2013".

¹² "TABULADOR APLICADO EN NÓMINA A PARTIR DE LA CATORCENA NÚMERO 16 PAGADA EL DÍA 8 DE AGOSTO DE 2014".

¹³ "TABULADOR APLICADO EN NÓMINA A PARTIR DE LA CATORCENA NÚMERO 16 PAGADA EL DÍA 7 DE AGOSTO DE 2015".

PERCEPCIONES	
CONCEPTO	MONTO
SUELDO NOMINAL	872.62
PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE	3,043.17
FONDO DE AHORRO	793.49
COMPENSACIÓN PERSONAL	2,443.30
DEDUCCIONES	
CONCEPTO	MONTO
SUBSIDIO AL EMPLEO	-65.77
IE	65.77

147. De estas nóminas se advierte que la inclusión de la retención por concepto de "IE", por lo que hace a este periodo en análisis, ningún perjuicio ocasiona al demandante, pues la misma se compensa con el subsidio al empleo, pues este último corresponde exactamente al mismo monto.

148. Además, debe destacarse que la deducción del concepto "IE", no representa una disminución en los ingresos del demandante, en relación a los ingresos que percibía antes de que se realizara por primera vez la deducción del "IE" (nómina del diecinueve de mayo de dos mil doce al uno de junio siguiente), pues antes de esa fecha, al demandante se le venía realizando una diversa deducción por concepto de "IRL" que se compensaba con el subsidio al empleo por la misma cantidad, de ahí que tanto la deducción por "IE" como por "IRL", finalmente no importaban una disminución material en las percepciones del demandante, al quedar compensada con el aludido subsidio al empleo.

149. Ahora bien, las **nóminas del uno de diciembre al catorce de diciembre de dos mil doce** arrojan que se incorporó un nuevo concepto de percepción denominada "COMPLEMENTO IE" por la cantidad de \$400.38 pesos. Por lo que hace a las deducciones de ese periodo también variaron, pues se incorporó la denominada "ISPT" por \$12.15 pesos, modificándose el monto de la deducción identificada como "IE", para quedar en \$388.23 pesos.

150. Conforme lo antes expuesto, si bien es cierto que aumentó la deducción del "IE", también lo es que la suma que resulta de las deducciones de "ISPT" e "IE" arrojan la cantidad de \$400.38 pesos, que queda exactamente compensada con la nueva percepción incorporada al demandante por concepto

de "COMPLEMENTO IE", **adicional a las contempladas en los Tabuladores correspondientes**, por lo que no queda duda que la deducción del "IE" por el periodo en estudio, tampoco disminuyó en la absoluto las percepciones que jurídicamente corresponden al demandante.

151. La nómina del catorce al veintiocho de diciembre de dos mil doce, no fue exhibida por la autoridad demandada.
152. Respecto las nóminas del demandante del **periodo comprendido del veintinueve de diciembre de dos mil doce al veintidós de marzo de dos mil trece**, los conceptos de las percepciones y de las deducciones permanecieron iguales a las del periodo anterior, variando sus cantidades, sin embargo, llevan a la misma conclusión que en relación al periodo anterior, pues la suma que resulta de las deducciones de "ISPT" e "IE" arrojan exactamente la cantidad a que asciende la percepción incorporada al demandante "COMPLEMENTO IE", que es adicional a las contempladas en los Tabuladores correspondientes, por lo que no queda duda que la deducción del "IE" por el periodo en estudio, tampoco disminuyó en la absoluto las percepciones que jurídicamente corresponden al demandante.
153. En la nómina **del veintitrés de marzo al cinco de abril de dos mil trece** se incluyó por el concepto de percepción "INDEMNIZACION POR ENFERMEDAD".
154. En cuanto a las nóminas relativas al **periodo del veintitrés de marzo de dos mil trece al veinticinco de julio de dos mil catorce**, es conveniente primero traer a la vista las percepciones y deducciones del demandante.

PERCEPCIONES	
CONCEPTO	MONTO
SUELDO NOMINAL	942.06
PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE	3,008.55
FONDO DE AHORRO	784.46
INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD	2,999.85
DEDUCCIONES	
CONCEPTO	MONTO
ISPT	113.46
IE	645.06

155. De las nóminas en análisis, se advierte, en primer término, que se incluye por primera vez la percepción "INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD" reajustándose los montos de las demás percepciones, en los términos precisos que marca el Tabulador de Sueldos de ese año; asimismo, aumentaron las deducciones de "ISPT" e "IE".

157. Lo anterior, en primer lugar porque el total catorcenal que el demandante percibió durante el periodo que nos ocupa, resultó en la cantidad de \$7,734.92 pesos, que dividido entre 14 (número de días pagados) arrojó el monto de \$552.49 (percepción diaria), que multiplicado por 30 (número de días del mes) resulta en \$16,574.70 pesos, que es un monto mayor al que le correspondía conforme el Tabulador de Sueldos para el año 2012 (aplicable en los meses de 2014 en análisis conforme el Tabulador para el año 2013), según el cual sus percepciones totales ascendían a \$14,949.43 pesos.

158. Ya se precisó que la deducción del "IE" en este periodo correspondió al monto catorcenal de \$645.06 pesos, que dividido entre 14 para obtener el proporcional diario, arroja la cantidad de \$46.07 pesos, que multiplicado por los 30 días del mes resulta en \$1,382.10 pesos.

159. Ahora bien, aun restando la deducción mensual del "IE" \$1,382.10 pesos del aludido total mensual de \$16,574.70 pesos, el resultado es de \$15,192.60 pesos, que es mayor que las percepciones que correspondían al demandante según el Tabulador de Sueldos aplicable para el año 2013, que ascendía a \$14,949.43 pesos.

160. Además, debe destacarse lo siguiente:

161. Ya se dijo que las percepciones totales que corresponden al demandante según el Tabulador de Sueldos para el año 2013 ascienden a \$14,949.43 pesos. También se dijo que las percepciones totales mensuales que aparecen en las nóminas del actor respecto al periodo que nos ocupa fue de \$16,574.70 pesos.

162. La diferencia entre esas cantidades es \$1,625.27 pesos.

163. También se definió que la deducción mensual por concepto de "IE" en este periodo fue de \$1,382.10 pesos.

164. Por su parte, si la deducción catorcenal de "ISPT" fue de \$113.46 pesos, dividido entre el número de días de la catorcena da 8.10 pesos, que multiplicado por el número de días del mes (30) arroja \$243.00 pesos, cantidad que corresponde al ISPT mensual.

165. Ahora bien, sumando el "ISPT" mensual (\$243.00 pesos) y el "IE" mensual (\$1,382.10 pesos), da la cantidad de \$1,625.10 pesos, que es cantidad incluida en el rubro de percepciones



de las nóminas en análisis, que rebasa las percepciones que corresponden al demandante conforme el Tabulador de Sueldos respectivo, lo que evidencia que la deducción del "IE" es compensada con el pago adicional que realiza la autoridad, pero no sólo eso, sino que ese pago adicional además cubre la deducción del "ISPT".

166. Por tanto, el aumento de la deducción por concepto de "IE", de ninguna manera implicó la disminución de las percepciones que correspondían al demandante, pues por el contrario, significó un aumento en las mismas.
167. Respecto las nóminas del **periodo comprendido del dieciocho de octubre al veintiséis de diciembre de dos mil catorce** se surten las mismas conclusiones y razones para justificarlas, se traen a la vista las percepciones y deducciones.

PERCEPCIONES	
CONCEPTO	MONTO
PERCEPCIÓN DIARIA	942.06
PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE	1,078.11
FONDO DE AHORRO	802.60
INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD	3,059.85
DEDUCCIONES	
CONCEPTO	MONTO
ISPT	121.03
IE	645.66

168. A partir de la nómina del dieciocho de octubre de dos mil catorce, se excluye el concepto de percepción "SUELDO NOMINAL" y se incluye el concepto "PERCEPCION DIARIA"
169. Durante el periodo en análisis las percepciones totales ascendieron a \$7,882.62 pesos, que dividido entre el número de días del pago (14) da \$563.04 pesos, que multiplicado por el número de días del mes (30), resulta en \$16,891.20 pesos.
170. En este periodo la deducción del "IE" fue de \$645.66 pesos catorcenalmente, por lo que dividido en ese número de días, resultó en \$46.11 pesos, por lo que multiplicado por el número de días del mes (30), resultó en \$1,383.30 pesos por concepto de "IE" mensual.
171. En ese sentido, restando la deducción mensual del "IE" \$1,383.30 pesos del total mensual de percepciones que sumó \$16,891.20 pesos, el resultado es de \$15,507.90 pesos, que es mayor que las percepciones que correspondían al demandante según el Tabulador de Sueldos aplicable para el año 2014, que ascendía a \$15,248.42 pesos.



172. Además, debe destacarse lo siguiente:

173. Ya se dijo que las percepciones totales que corresponden al demandante según el Tabulador de Sueldos para el año 2014 ascienden a \$15,248.42 pesos. También se dijo que las percepciones totales mensuales que aparecen en las nóminas del actor respecto al periodo que nos ocupa fue de \$16,891.20 pesos.

174. La diferencia entre esas cantidades es \$1,642.78 pesos.

175. También se definió que la deducción mensual por concepto de "IE" en este periodo fue de \$1,383.30 pesos.

176. Por su parte, si la deducción catorcena de "ISPT" fue de \$121.03 pesos, dividido entre el número de días de la catorcena da \$8.64 que multiplicado por el número de días del mes (30) arroja \$259.20 pesos, cantidad que corresponde al ISPT mensual.

177. Ahora bien, sumando el "ISPT" mensual (\$259.20 pesos) y el "IE" mensual (\$1,383.30 pesos), da la cantidad de \$1,642.50 pesos, que es la cantidad incluida en el rubro de percepciones de las nóminas en análisis, que rebasa las percepciones que corresponden al demandante conforme el Tabulador de Sueldos respectivo, lo que evidencia que la deducción del "IE" es compensada con el pago adicional que realiza la autoridad, pero no sólo eso, sino que ese pago adicional además cubre la deducción del "ISPT".

178. Respecto las nóminas del **periodo comprendido del veintisiete de diciembre de dos mil catorce al veinticinco de diciembre de dos mil quince** se surten las mismas conclusiones y razones para justificarlas, se traen a la vista las percepciones y deducciones.

PERCEPCIONES	
CONCEPTO	MONTO
PERCEPCIÓN DIARIA	981.40
PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE	3,530.50
FONDO DE AHORRO	797.49
INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD	3,059.85
DEDUCCIONES	
CONCEPTO	MONTO
ISPT	118.90
IE	662.41

179. Durante este periodo, las percepciones totales ascendieron a \$7,897.24 pesos, que dividido entre el número de días del



pago (14) da \$564.09 pesos, que multiplicado por el número de días del mes (30), resulta en \$16,922.70 pesos.

180. En este periodo la deducción del "IE" fue de \$662.41 pesos catorcenalmente, por lo que dividido en ese número de días, resultó en \$47.31 pesos, por lo que multiplicado por el número de días del mes (30), resultó en \$1,419.30 pesos por concepto de "IE" mensual.

181. En ese sentido, restando la deducción mensual del "IE" \$1,419.30 pesos del total mensual de percepciones que sumó \$16,922.70 pesos, el resultado es de \$15,503.40 pesos, que es mayor que las percepciones que correspondían al demandante según el Tabulador de Sueldos aplicable para el año 2015, que ascendía a \$15,248.42 pesos.

182. Además, debe destacarse lo siguiente:

183. Ya se dijo que las percepciones totales que corresponden al demandante según el Tabulador de Sueldos para el año 2015 ascienden a \$15,248.42 pesos. También se dijo que las percepciones totales mensuales que aparecen en las nóminas del actor respecto al periodo que nos ocupa fue de \$16,922.70 pesos.

184. La diferencia entre esas cantidades es \$1,674.28 pesos.

185. También se definió que la deducción mensual por concepto de "IE" en este periodo fue de \$1,419.30 pesos.

186. Por su parte, si la deducción catorcenal de "ISPT" fue de \$118.90 pesos, dividido entre el número de días de la catorcena da \$8.49, que multiplicado por el número de días del mes (30) arroja \$254.70 pesos, cantidad que corresponde al ISPT mensual.

187. Ahora bien, sumando el "ISPT" mensual (\$254.70 pesos) y el "IE" mensual (\$1,419.30 pesos), da la cantidad de \$1,674.00 pesos, que es la cantidad incluida en el rubro de percepciones de las nóminas en análisis, que rebasa las percepciones que corresponden al demandante conforme el Tabulador de Sueldos respectivo, lo que evidencia que la deducción del "IE" es compensada con el pago adicional que realiza la autoridad, pero no sólo eso, sino que ese pago adicional además cubre la deducción del "ISPT".

188. Respecto de la nómina del **veintiséis de diciembre de dos mil quince al cinco de febrero de dos mil dieciséis** se surten las mismas conclusiones y razones para justificarlas, como se expone a continuación.

189. Durante este periodo las percepciones totales ascendieron a \$7,912.53 pesos, que dividido entre el número de días del pago (14) da \$565.18, que multiplicado por el número de días del mes (30), resulta en \$16,955.40 pesos.

190. En este periodo la deducción del "IE" fue de \$679.93 pesos catorcenalmente, por lo que dividido en ese número de días, resultó en \$48.56 pesos, por lo que multiplicado por el número de días del mes (30), resultó en \$1,456.80 pesos por concepto de "IE" mensual.

191. En ese sentido, restando la deducción mensual del "IE" \$1,456.80 pesos del total mensual de percepciones que sumó \$16,955.40 pesos, el resultado es de \$15,498.60 pesos, que es mayor que las percepciones que correspondían al demandante según el Tabulador de Sueldos aplicable para el año 2015, que ascendía a \$15,248.42 pesos.

192. Por otro lado, debe resaltarse lo siguiente:

193. Ya se dijo que las percepciones totales que corresponden al demandante según el Tabulador de Sueldos para el año 2015 ascienden a \$15,248.42 pesos. También se dijo que las percepciones totales mensuales que aparecen en la nómina del actor respecto al periodo que nos ocupa fue de \$16,955.40 pesos.

194. La diferencia entre esas cantidades es \$1,706.98 pesos.

195. También se definió que la deducción mensual por concepto de "IE" en este periodo fue de \$1,456.80 pesos.

196. Por su parte, si la deducción catorcenal de "ISPT" fue de \$116.67 pesos, dividido entre el número de días de la catorcena da \$8.33, que multiplicado por el número de días del mes (30) arroja \$249.90 pesos, cantidad que corresponde al ISPT mensual.

197. Ahora bien, sumando el "ISPT" mensual (\$249.90 pesos) y el "IE" mensual (\$1,456.80 pesos), da la cantidad de \$1,706.70 pesos, cantidad incluida en el rubro de percepciones de las nóminas en análisis, que rebasa las percepciones que corresponden al demandante conforme el Tabulador de Sueldos respectivo, lo que evidencia que la deducción del "IE" es compensada con el pago adicional que realiza la autoridad, pero no sólo eso, sino que ese pago adicional además cubre la deducción del "ISPT".

198. Lo anterior con independencia de que, en los periodos en análisis, aparezca la existencia de la deducción bajo concepto de "IE", pues conforme la mecánica a través de la que la autoridad calcula las nóminas del demandante, la

existencia de la aludida deducción no hace otra cosa mas que disminuir la diversa deducción de "ISPT", que es a cargo del demandante, pues la autoridad demandada no calcula el Impuesto Sobre la Renta respecto la percepción de "Indemnización por Enfermedad", percepción que debe su existencia a la deducción de "IE", de ahí que, en caso de que ésta desapareciera, desaparecería también la percepción "Indemnización por Enfermedad" que la autoridad no considera como gravable, lo que generaría que se reincorporara la percepción "Compensación personal", que la autoridad gravaría al 100% para efectos del Impuesto Sobre la Renta, lo que naturalmente aumentaría la retención por ese concepto, en perjuicio del demandante.

199. Consecuentemente, es de concluir, conforme las pruebas antes analizadas y las operaciones aritméticas realizadas, que el ingreso neto del demandante en ningún momento se vio afectado por virtud de la deducción "IE", lo que se explica atendiendo a que si bien el esquema de nómina varió en diversas ocasiones durante el periodo que se analiza, el ingreso neto permaneció inalterado porque la deducción por concepto "IE" se compensó -esencialmente- aumentando el ingreso bruto.
200. De la operaciones anteriores se puede advertir que el demandante no sólo no vio afectados sus ingresos por virtud de la deducción "IE", sino que obtuvo una remuneración superior a la que le correspondía conforme a los tabuladores de sueldos que le eran aplicables, pues sus ingresos netos correspondieron a las cantidades que aparecen en los tabuladores aplicables, es decir, recibió íntegramente las prestaciones que aparecen en los tabuladores, después de haberse retenido el impuesto sobre la renta a su cargo.
201. En efecto, al hacer la sumatoria de los resultados totales de cada periodo, se aprecia que el demandante no vio mermado sus ingresos por concepto de "IE" sino que obtuvo más de lo que le correspondía conforme a los tabuladores de sueldos aplicables.
202. Por tanto, debido a que no existe una diferencia a su favor, aun cuando se determinara que la deducción por concepto "IE" no se ajusta a Derecho, no podría condenarse a la autoridad a devolverle monto alguno, pues como ya se dijo, no existe el derecho a recibir una remuneración superior al tabulador aplicable.
203. En mérito de lo anterior, se concluye que, conforme las pruebas antes analizadas y las operaciones aritméticas realizadas, las deducciones efectuadas al demandante por concepto de "IE" no implican una disminución en los ingresos a los que tiene derecho a recibir conforme a los tabuladores aplicables. Lo anterior a pesar de que la deducción por

concepto de "IE" evidentemente tiene un costo, que es precisamente el monto al que asciende esa deducción.

204. Ello es así porque ya ha quedado evidenciado que la aludida retención no importa una disminución de las percepciones que corresponden al demandante de acuerdo a los Tabuladores de Sueldos que le son aplicables, pues durante el periodo materia del reclamo, las percepciones del demandante fueron mayores a las que correspondían según esos los Tabuladores. Lo que significa que no existe una diferencia a favor del demandante, sobre la cual le asista el derecho a solicitar su devolución.

205. Así, al haberse demostrado en autos que el descuento por concepto "IE", no constituye un menoscabo a las percepciones que el demandante tiene derecho a recibir, ni tampoco que exista un saldo a su favor, resulta infundada su pretensión consistente en que se le devuelvan las retenciones que se le han venido haciendo por ese concepto.

206. Pasar por alto lo anterior implicaría obligar a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa aun cuando está demostrado en autos que el particular no vio afectado los ingresos a los que tiene derecho a recibir en términos de los tabuladores aplicables, por lo cual, éste obtendría un beneficio indebido y no reconocido por el Derecho.

207. En consecuencia, al resultar esencialmente fundados los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, lo procedente es revocar la sentencia dictada el ocho de noviembre de dos mil diecisiete por la Tercera Sala, ahora Juzgado Tercero de este Tribunal y, en su lugar, reconocer la validez de la resolución administrativa contenida en el oficio *****2 de quince de diciembre de dos mil quince emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana.

208. Precedentes.

De la interpretación armónica del artículo 83 de la Ley del Tribunal, en relación con el numeral 84 de ese cuerpo normativo, se obtiene que la jurisdicción contenciosa bajo la tutela de este Tribunal no es exactamente de mera anulación (en donde la labor del juzgador se limita en determinar la regularidad del acto administrativo), ni tampoco de plena jurisdicción (en donde lo que se busca es tutelar el derecho subjetivo del demandante), sino mixta, en la cual, los efectos y alcances de la decisión jurisdiccional varían según la pretensión o el tipo de acto que haya sido objeto de impugnación. De manera que para determinar los efectos que habrán darse a una sentencia en caso de que la Salas estimen fundada la acción del demandante, deberá estarse a la naturaleza del acto o resolución que se haya impugnado, y sobre todo, deberá tomarse en consideración la manera en

que se debe restablecer y hacer efectivo el derecho subjetivo violentado por la Administración Pública.

En términos de la interpretación teleológica y conforme del artículo 84 de la Ley del Tribunal en relación con el artículo 17 de la Constitución General de la República y de conformidad con las tesis 2a. XI/2010 y 2º/ J 132/2012 (10ª.) emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si en un juicio la parte actora solicitó no sólo la anulación de la resolución que impugnó, sino además, que se le devolviera un monto sobre el cual aduce le asiste el derecho, al tener ese juicio la naturaleza de plena jurisdicción, las Salas de este Tribunal tienen como obligación constatar oficiosamente la existencia de ese derecho, siempre que cuenten con elementos para ello.

En términos de los artículos 115, fracción IV, y 127, fracción V, de la Constitución General de la República, la remuneración de los servidores públicos de los municipios debe hacerse conforme a tabuladores desglosados en los presupuestos de egresos; tabuladores que deben ser públicos, y deben especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie. Así, por mandato constitucional, los servidores públicos de los municipios únicamente podrían argumentar la afectación de las remuneraciones que perciben, cuando no se correspondan con esos tabuladores, debido a que no existe el derecho a recibir emolumentos superiores a lo que en ellos se estipula. Y es que si la remuneración de los funcionarios públicos los sobrepasa, no solo se violentaría el presupuesto de egresos y las normas de política presupuestal, sino la propia Constitución de la República, al hacer erogaciones no contempladas en ese marco regulatorio. Por tanto, si a un elemento de seguridad pública del municipio de Tijuana se le retienen parte de sus remuneraciones por un concepto denominado "IE", éste no vería afectada su esfera jurídica si ello no significa una disminución de sus emolumentos netos de acuerdo a los tabuladores de sueldos que le son aplicables. Entender lo contrario implicaría obligar a la autoridad administrativa a reconocerle una prerrogativa aun cuando no haya sufrido alguna afectación, de tal suerte que obtendría un beneficio indebido y no reconocido por el Derecho.

209. Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

RESUELVE:

PRIMERO.- En cumplimiento a la ejecutoria emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con residencia en esta ciudad, el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós en el juicio de amparo directo 43/2022, se deja sin efectos la resolución emitida por este Pleno el siete de diciembre de dos mil veintiuno.

SEGUNDO.- Se revoca la sentencia dictada el ocho de noviembre de dos mil diecisiete por la Tercera Sala, ahora Juzgado Tercero de este Tribunal, materia de la presente revisión.

TERCERO.- Se reconoce la validez de la resolución administrativa contenida en oficio *****2, de quince de diciembre de dos mil quince por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana.

CUARTO.- Se decreta el sobreseimiento en el juicio 1677/2016 SS, toda vez que la determinación contenida en el resolutivo TERCERO de la referida resolución quedó firme al no haberse combatido por las partes.

Con fundamento en los artículos 49, fracción II, inciso b), y fracción III, inciso c), de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, aplicable en la especie en términos de su artículo transitorio tercero, se ordena al Actuario de la adscripción que notifique la presente resolución personalmente al demandante y por oficio a la demandada, por tratarse de una resolución dictada en cumplimiento a un juicio de amparo y, por tanto, resultar necesario remitir las constancias de notificaciones al Tribunal Colegiado correspondiente.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California integrado por los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Guillermo Moreno Sada–como ponente– y Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

En relación con los resolutivos primero y cuarto se aprobó por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Guillermo Moreno Sada y Alberto Loaiza Martínez.

En relación con los resolutivos segundo y tercero, se aprobó por mayoría de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada y con el voto en contra del Magistrado Alberto Loaiza Martínez, mismo que emite voto razonado.

Firman los Magistrados integrantes del pleno, en unión de la Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

GMS/IAM/mamm

1

“ELIMINADO: Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1. 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.”

2

“ELIMINADO: Numero de oficio, 7 párrafo(s) con 7 renglones, en fojas 2, 3, 14, 27, 52 y 54. 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.”

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 223/2016 SS ACUM 16377/2016 SS, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en cincuenta y cuatro 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 febrero de dos mil veintitrés.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.