



\*\*\*\*\*1

VS  
OFICIAL MAYOR DEL  
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA  
CALIFORNIA.

RECURSO DE REVISIÓN EN  
CUMPLIMIENTO DE AMPARO  
EXPEDIENTE 3476/2016 SS

MAGISTRADO PONENTE:  
GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a dieciocho de enero de dos mil veinticuatro.

Resolución de recurso de revisión en cumplimiento de amparo directo administrativo 205/2023 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito que confirma la sentencia de [veinticinco de enero de dos mil dieciocho](#) por la entonces Segunda Sala de este Tribunal (actualmente Juzgado Segundo<sup>1</sup>) de este Tribunal, en el juicio citado al rubro.

### RESULTANDO

1. Por escrito presentado el quince de febrero de dos mil dieciocho la autoridad demandada -por conducto de su delegada- interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes referida.
2. Mediante acuerdo de admisión dictado el cuatro de abril de dos mil dieciocho, el Magistrado Presidente ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.
3. Que agotado el procedimiento establecido en la Ley del Tribunal, en acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve se citó a las partes para oír resolución respecto el recurso de revisión antes mencionado.
4. La sentencia recurrida, en sus puntos resolutivos, estableció lo siguiente:

**"PRIMERO.-** Se declara la nulidad del acto impugnado consistente en el **oficio \*\*\*\*\*2 de nueve de Noviembre de dos mil dieciséis**, emitido por la autoridad demandada Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, al actualizarse la causal de nulidad, prevista en la fracción IV, del artículo 83, de la Ley del Tribunal, en virtud de los razonamientos expuestos en el considerando **IV.2** de esta resolución.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la nulidad decretada, y en virtud de los razonamientos expuestos en el Considerando V de esta resolución, se

<sup>1</sup> 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."



condena a la autoridad demandada Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, a dejar sin efectos el acto declarado nulo.

**TERCERO.-** Así también, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 84, de la Ley del Tribunal, se condena a la autoridad demandada Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, a que cesen de inmediato los descuentos o retenciones efectuados a las percepciones económicas ordinarias del demandante por concepto de "IE" (indemnización por enfermedad, por sus siglas). Ello a partir del día siguiente en que cause ejecutoria la presente sentencia.

**CUARTO.-** Igualmente se condena a la citada autoridad demandada, junto con todas aquellas autoridades que dentro de la Administración Pública Municipal resulten vinculadas en atención a sus funciones, para que en plena salvaguarda del derecho afectado, se realice en breve plazo la devolución del monto total de las cantidades deducidas o retenidas a la parte actora, por concepto de "IE", desde el año dos mil doce, tal como fue solicitado en su escrito dirigido a la autoridad demandada, y quien además es la autoridad competente, en atención a su esfera de atribuciones, conforme la legislación y reglamentación de la materia.

**QUINTO.-** De conformidad con lo expuesto en el Considerando V, de este fallo, se declara infundada la excepción de prescripción hecha valer por la autoridad demandada."

5. Que el [veinte de febrero de dos mil veinte](#) este Tribunal en Pleno dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, revocando la sentencia dictada el [veinticinco de enero de dos mil dieciocho](#), por la Segunda 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 107/2021, 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 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 Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California se procedió a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes considerandos, dejando insubsistente la resolución que dictó [el veinte de febrero de dos mil veinte](#) y, en su lugar, revocó la sentencia recurrida y reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.
8. Que la referida resolución dictada [el veinte de enero de dos mil veintidós](#), por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 156/2022 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, 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 Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California se procedió a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes considerandos, dejando sin efectos la resolución que dictó [el veinte](#)

de enero de dos mil veintidós , salvo la parte en la que se deja insubsistente la diversa resolución de este pleno de veinte de febrero de dos mil veinte y, en su lugar, revocó la sentencia recurrida y reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.

10. Que la referida resolución dictada el veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 205/2023 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el demandante, aquí recurrente.
11. 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 de la materia, se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes...

### CONSIDERANDOS

12. **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.
13. **SEGUNDO. Procedencia.-** El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se promovió contra la resolución que en definitiva resolvió el juicio, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal.
14. **TERCERO. 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 al quejoso, para que la autoridad responsable realice lo siguiente:*

*I. Deje insubsistente la sentencia reclamada;*

*II. Emita una nueva en la que, conforme a los lineamientos antes señalados, resuelva procedente la devolución de los descuentos generados en las percepciones de la actora, en el concepto de indemnización por enfermedad “IE”; y, como consecuencia de ello, ordene el cese de los mismos.*

*...”*

15. **Insubsistencia de la resolución dictada por este Pleno el veintitrés de febrero de dos mil veintitrés.**

16. Como se aprecia lo antes transcrito, este Pleno está compelido a declarar insubsistente la resolución de [veintitrés de febrero de dos mil veintitrés](#) y a dictar otra en la que se sigan los lineamientos precisados por el [Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito](#).
17. En ese orden de ideas, se declara insubsistente la sentencia dictada por este Pleno anteriormente mencionada y se procede al examen y resolución del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada en los términos determinados en la aludida ejecutoria.
18. **CUARTO. Antecedentes.** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:
19. El acto impugnado en el juicio de nulidad consistió en la resolución dictada el [nueve de noviembre de dos mil dieciséis](#), por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, que consta en [oficio \\*\\*\\*\\*\\*2](#).
20. Mediante el referido oficio el Oficial Mayor declaró improcedente la solicitud de la parte actora, consistente en la devolución de las cantidades retenidas de sus pagos catorcenales identificadas bajo el rubro "IE", y que se ordenara el cese de dicha retención, al estimar el petitionerario que autorizó dichas retenciones y que no son impuestos legales ni devienen de orden judicial.
21. Al considerar la autoridad que no se trata de un impuesto, sino de un beneficio adicional para salvaguardar su integridad y la de sus familiares, derivado de la petición previa de la representación sindical, para que se estableciera un esquema de indemnización vinculado con el riesgo al que están sometidos durante el desempeño de sus funciones y que redunde en mejorar sus condiciones generales, salvaguardándolos de riesgos, accidentes, o enfermedades que en su persona, integridad física, puedan afectar el desenvolvimiento de su función.
22. Precizando que las indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades establecidas en el esquema que se implementó, procederán respecto de las contingencias que no se encuentran previstas en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, así como la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.
23. La Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada. Por lo que la autoridad demandada, inconforme con esa determinación, interpuso el recurso de revisión que ahora constituye la materia de esta sentencia.
24. **QUINTO. Causales de improcedencia,** [se desestima la causal de improcedencia que hace valer la inconforme, al afirmar que la resolución impugnada en la primera instancia no afecta el interés](#)

jurídico de la parte actora, y que por ello se actualizan los supuestos previstos en el artículo 40, fracción II, en relación con el 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 la actora como oficial de policía.

25. Ello es así, en razón de que la determinación relativa a si el concepto "IE", causa o no un decremento a las percepciones de la parte actora, constituye una cuestión que atañe al fondo de la controversia planteada, lo que hace inatendible la causal de improcedencia que invoca la demandada.
26. Por otra parte, manifiesta el inconforme que carece de legitimación pasiva respecto a la pretensión de fondo de la parte actora, quien es elemento adscrito a 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 ejecutor del Municipio de Tijuana, ni tiene relación alguna como patrón empleador, pues el demandante se rige por sus propias leyes en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional.
27. 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 actor, respecto de un 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.
28. 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 El Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, de subsecuente inserción, a 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.
29. De lo que se advierte que sí cuenta con facultad para determinar lo conducente respecto a la solicitud del actor, 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.

30. 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".
31. 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, Constitucional, 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 actor.
32. 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;*

33. 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
- I.- Las demás que le sean asignadas por la Dirección o el Oficial Mayor.

34. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que, de haberse considerado incompetente para resolver la solicitud de la actora, el Oficial Mayor debió remitir la petición, a la autoridad que estimó facultada para tal efecto.
35. De igual forma, es infundado el diverso argumento de la recurrente, en el sentido de que el oficio impugnado no es un acto definitivo, 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.
36. 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 le 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.
37. 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 la parte actora 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 actor autorizó la incorporación al 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 de la parte actora al negar la petición de la solicitante.

38. 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.

39. **SEXTO. Agravios.** Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la parte recurrente atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California 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.

40. Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2º/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”**.

41. **SÉPTIMO. Estudio de la controversia.** La parte recurrente hace valer como agravios lo siguiente.

- 1. La sentencia impugnada viola los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales, en relación con el 82, de la Ley que rige al Tribunal, pues del último de los citados numerales no se advierte que la Sala pueda suplir la deficiencia de la queja o pronunciarse respecto de hechos ajenos a la litis. Reitera que atendiendo a lo dispuesto en los artículos 22, fracción IX, 40, fracción I, 41, fracción V, 80, fracción III y 81 de la Ley del Tribunal, debió establecerse que el acto que la parte actora pretende impugnar no tiene el carácter de definitivo y que la autoridad demandada carece de legitimación pasiva, al no ser competente para resolver la solicitud de la parte actora.
- De lo dispuesto en los numerales 1, 2, 131, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 5, fracción IV de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, 1, 16, fracciones I, II, IV, del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, 1, fracciones I y II, 3, 4, 15, 32, fracciones I, IV, VI, 34, 36, del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, se observa que la Secretaría de Seguridad Pública, Presidente, y Ayuntamiento, son autoridades en relación con los elementos policiales al servicio del Municipio de Tijuana, que dicha Secretaría es la encargada de programación, presupuesto, manejo y control del personal de seguridad pública, sin que se advierta que Oficialía Mayor tenga una relación jurídico administrativa de subordinación, por lo que no está legitimada para pronunciarse respecto a la pretensión de fondo de la parte actora, por lo que la declaración de nulidad efectuada por la Sala es incongruente.
- La demandante fue informada de que lo que considera como una retención es parte de un esquema fiscal-financiero implementado por las autoridades del Ayuntamiento de Tijuana, por lo que, al contar con dicha información, debió plantear su petición ante las autoridades correspondientes. La Oficialía Mayor atendió la petición en acatamiento al artículo 8 constitucional. La Sala debió decretar el sobreseimiento del

juicio ante la incompetencia de la demandada para responder la pretensión de la parte actora.

- Oficialía Mayor carece de legitimación pasiva respecto de lo que la Sala denomina política salarial de retenciones y devolución de montos deducidos bajo concepto de "IE", ya que este rubro es ejecutado conforme al 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 de Tijuana, Baja California, suscrito por el Presidente Municipal, que opera de conformidad con lo previsto en el plan de indemnización por enfermedad, estudio actuarial, nota técnica actuarial del Plan de Riesgos de Trabajo, documentales que fueron exhibidas en juicio y que no fueron administradas en su conjunto.
- 2. 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 si 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 Oficial de 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 último párrafo 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 la parte actora 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 la demandante.

La devolución que solicita la actora 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 adminiculó las nóminas con los tabuladores para verificar si existía un decremento o alteración en las percepciones a que tiene derecho la demandante; de concederse un derecho-beneficio indebido se generará un perjuicio a la parte contraria.

- 3. La parte actora reconoce que conoció que a partir del 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 impugnar dentro del plazo de quince días que establece el artículo 45 de la Ley del Tribunal.
- La reestructuración es un solo acto, es falso que sea de tracto sucesivo, las remuneraciones que reciben para cada ejercicio fiscal se encuentran presupuestadas, se proyectan en partidas y paquetes que se reflejan en tabuladores anuales, existen dos formas de visualizar el consentimiento, el primero, al realizar el cómputo del plazo para demandar a partir de la reestructuración, y el segundo, a partir de la implementación de los tabuladores anuales para cada ejercicio fiscal, a partir de que se le hace efectivo el pago para el ejercicio fiscal en que presentó su demanda; por lo que se violó lo dispuesto en el artículo 40, fracción IV, en relación con el 45, ambos de la Ley del Tribunal.
- 4. 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 a la actora. La devolución a que fue condenada no es procedente, porque no pertenece a la actora, 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.

42. **Conforme a lo resuelto en la ejecutoria de amparo 205/2023 que se cumplimenta, son infundados los agravios antes reseñados, por lo que**

debe confirmarse la sentencia recurrida del veinticinco de enero del dos mil dieciocho, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal.

43

**Lineamientos del amparo.** La sentencia de amparo que vincula a este órgano jurisdiccional, en su [Considerando Sexto](#), en lo que interesa, estableció lo siguiente:

*“Entonces, conforme lo hasta aquí analizado no se advierte que la legislación que rige al quejoso contemple el descuento para la contratación del seguro del que se duele, por lo que dicha prestación no tiene sustento legal.*

*Ahora bien, se debe analizar si la prestación reclamada cuenta con algún sustento que se derive del acuerdo de voluntades dados entre el Ayuntamiento de Tijuana y el quejoso, que autorice el descuento de Indemnización por Enfermedad, o “IE”.*

*Al respecto, este Tribunal Colegiado comparte la decisión pronunciada por el tribunal en primer grado, pues no se advierten pruebas que demuestren el consentimiento de la parte actora, ya que no se acreditó la existencia del referido plan de indemnización por riesgo laboral o enfermedad, y menos aún su fuerza vinculante con el actor para efecto de realizar legalmente la deducción o retención, pues carece de firmas, aparecen espacios en blanco que omitieron llenarse, no se advierte el nombre del órgano de gobierno ni beneficiarios.*

*En tal virtud, como lo señaló la Segunda Sala en la sentencia de primer grado, la autoridad demandada no probó la existencia del plan de indemnización por enfermedad; la vinculación de la parte actora y el Ayuntamiento respecto de dicho Plan; el otorgamiento del consentimiento o autorización por parte del actor para que se le incorporara al esquema de beneficios adicionales; el otorgamiento del consentimiento o autorización por parte del actor para que se efectuaran las deducciones o retenciones a sus percepciones ordinarias por concepto de “IE”; y las pruebas ofrecidas no son idóneas ni suficientes para demostrar la existencia del consentimiento o autorización por parte del actor ahora quejoso, para efectos de que se realice la deducción o retención de dicho concepto.*

*Es decir, la Sala determinó que no existía duda alguna de que la autoridad demandada no satisfizo su carga probatoria, puesto que no demostró de forma plena la existencia del citado Plan de Indemnización, sus principios, postulados, partes intervinientes, obligaciones ni derechos; y no acreditó en forma fehaciente que la parte actora otorgara su consentimiento, en términos de ley.*

*Por lo que. Concluyó, resultaba fundada la pretensión de la actora y las deducciones o retenciones efectuadas a sus percepciones, eran ilegales (véase fojas 376 y 377).*

*Así es, el hecho de que se haya analizado de que esa retención no causaba un decremento al patrimonio de la quejosa, respecto de las percepciones que le corresponde de acuerdo a los tabuladores que le son aplicables, no puede tenerse como base jurídica para justificar el*

descuento por ese concepto de sus percepciones, ni incluso, bajo el sustento del estudio del derecho subjetivo que realiza el Pleno del Tribunal responsable, al invocar entre sus facultades resolver conforme al modelo de plena jurisdicción con que cuentan los Tribunales Administrativos, que tiene como base que el efecto de las sentencias que emitan no se concrete 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.

...

En otro aspecto, no se comparte lo determinado por la responsable en el sentido de que con independencia de que en los periodos en análisis aparezca la existencia de a 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 más 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"; por tal motivo, afirma, en caso de que ésta desapareciera, también lo haría 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 de Impuesto Sobre la Renta, lo que naturalmente aumentaría la retención por ese concepto, en perjuicio del demandante, ello, porque el patrón no puede compensar obligatoriamente el pago de impuestos contra prestaciones laborales.

En este punto, no sobra decir que fue claro que con los cálculos que realizó el Pleno del Tribunal responsable sustituyó a la patronal, incluso a la autoridad fiscal, porque es a ellas a las que, en su caso, les corresponde realizar dichas operaciones aritméticas.

...

En esa tesitura, al no advertirse que el descuento por el plan de indemnización por enfermedad "IE", se encuentre contemplado en alguna legislación aplicable al quejoso, o bien, se hubiera acreditado fehacientemente el consentimiento de éste en el descuento por concepto de dicha prestación, se impone otorgar la protección constitucional solicitada, cuyos lineamientos quedarán precisados en el siguiente apartado.

..."

44. En ese orden de ideas, atendiendo a lo resuelto en la ejecutoria que se cumplimenta, este pleno se encuentra constreñido a confirmar la determinación de la entonces [Segunda Sala, actualmente Juzgado Segundo](#) de este Tribunal, al establecer que las pruebas que obran en autos resultan insuficientes para justificar la legalidad de la deducción efectuada a la parte actora por concepto de indemnización por enfermedad, al no haberse acreditado lo siguiente:

- a) La existencia del Plan de Indemnización por enfermedad.
- b) La vinculación de la parte actora y el Ayuntamiento respecto de dicho Plan.

- c) El otorgamiento del consentimiento o autorización por parte del actor para que se le incorporara al esquema de beneficios adicionales, y
  - d) El otorgamiento del consentimiento o autorización por parte del actor para que se efectuaran las deducciones o retenciones a sus percepciones ordinarias por concepto de IE.
45. En consecuencia, se confirma la sentencia dictada el veinticinco de enero de dos mil dieciocho, por la entonces Segunda Sala, y se determina procedente la devolución de los descuentos generados en las percepciones de la actora, en el concepto de indemnización por enfermedad "IE", y se ordena el cese de los mismos.
46. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por 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 el veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés en el juicio de amparo directo 205/2023](#), se deja sin efectos la resolución emitida por este Pleno del [veintitrés de febrero de dos mil veintitrés](#).

**SEGUNDO.-** Se confirma la sentencia dictada el [veinticinco de enero de dos mil dieciocho, por la entonces Segunda Sala](#), ahora Juzgado Segundo de este Tribunal, materia de la presente revisión.

**Notifíquese a las partes e infórmese de lo anterior al Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.**

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 de Baja California, en sesión de fecha dieciocho de enero de dos mil veinticuatro por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada; siendo Ponente el último de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

GMS/repp/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, 2 párrafo(s) con 2 renglones, en fojas 1 y 4. 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 3476/2016 SS, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en quince 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 dos días del mes de febrero de dos mil veinticuatro.-----



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.