



*****1

VS.

OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO DEL
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA
CALIFORNIA.

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE 60/2017 S.A.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS
RODOLFO MONTERO VAZQUEZ

Mexicali, Baja California, a ocho de agosto dos mil veinticuatro.

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 interpuesto por la autoridad demandada contra la resolución dictada el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve por la entonces Segunda Sala, actualmente Juzgado Segundo, de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro, y...

R E S U L T A N D O:

1. Por escrito presentado el doce de junio de dos mil diecinueve, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión contra la resolución dictada el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve por la entonces Segunda Sala Auxiliar, actualmente Juzgado Segundo, en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada.
2. Mediante acuerdo de admisión dictado el diez de julio de dos mil diecinueve, se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.
3. La resolución recurrida en su punto resolutivo establece:

"PRIMERO.- Con base en lo expuesto en el punto 3.3 de esta resolución, se declara la nulidad del acto impugnado, y condenarse (sic) a la autoridad demandada a dejarlo sin efectos.

SEGUNDO.- En su lugar deberá emitir una nueva resolución mediante la cual de inicio a trámite a la solicitud planteada por el actor, tomando en cuenta los elementos probatorios ya rendidos en este juicio, y en su caso recabe la información y estudios necesarios para el expediente respectivo, hasta que esté en aptitud de llevar a cabo y lleve a cabo la propuesta correspondiente ante el Presidente Municipal de Tijuana."

4. Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes...

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

PRIMERO.- Competencia.

R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N



El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, así como artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

SEGUNDO.- Glosario.

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California
Segunda Sala	Segunda Sala, actualmente Juzgado Segundo del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Oficial Mayor	Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Antecedentes.

- Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:
- El nueve de enero de dos mil diecisiete la parte actora promovió demanda de nulidad ante la entonces Segunda Sala, señalando como resolución impugnada la contenida en oficio *****2, emitido por el Oficial Mayor de Tijuana, B.C., en respuesta a su solicitud de que se le aumenten las percepciones por el cargo que desempeña, como Celador en la Estancia Municipal de Infractores, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, en la que determinó que no cuenta con facultades para aumentar las percepciones al personal adscrito a la estancia Municipal de Infractores.
- La Sala de conocimiento, en la sentencia que se revisa, con fundamento en los artículos 82, fracciones I, II, III, y 83, fracción II, declaró la nulidad de la resolución impugnada, al estimar que la demandada no tiene facultades decisorias, sino que es la encargada de tramitar y elaborar los análisis y estudios correspondientes para efecto de resolver sobre lo pedido por el demandante y una vez integrado el expediente hacer la propuesta respectiva y remitirlo al Presidente Municipal para su decisión final.

Determinó que no contaba con los elementos suficientes para resolver la cuestión de fondo planteada, y que a fin de impartir una justicia completa, no dejar al particular en una situación de desventaja obligándolo a solicitar nuevamente lo mismo, condenó a la demandada a dejar sin efectos la resolución impugnada, emitir una nueva mediante

la cual de inicio a trámite a la solicitud del actor, tomando en cuenta lo elementos probatorios ya rendidos en juicio, y en su caso, recabe la información y estudios necesarios para el expediente respectivo, hasta que lleve a cabo la propuesta correspondiente ante el Presidente Municipal de Tijuana.

9. Inconforme con esa determinación, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión que ahora constituye la materia de esta resolución.

CUARTO.- Agravios.

10. Se tienen por reproducidos los agravios que hace valer la recurrente, 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 resolutor, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.
11. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia VI.2o. J/129 del Sexto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito que se reproduce a continuación:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.

Novena Época, Registro: 196477, Tesis: VI.2o. J/129, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII, Abril de 1998, Pag. 599, Jurisprudencia (Común), Sexto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

12. La autoridad recurrente alega, en esencia, que se violan los artículos 6, fracción IV, inciso g), subinciso d), de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, así como el numeral 43, fracciones XVII y XVIII del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal para Infractores, ya que el resolutor de origen debió declarar validez de la resolución impugnada, o en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio, en razón de que, conforme a los citados preceptos, en el ámbito municipal los custodios y celadores son considerados como empleados de confianza, sin que exista disposición que establezca que es parte de una corporación policiaca.

Por lo que afirma, que en cualquier conflicto que se suscite en relación con las prestaciones de custodios y celadores, es de naturaleza laboral y no administrativa.

QUINTO.- Estudio de los agravios.

13. **Es fundado** el argumento de la recurrente por lo que hace a que en la presente controversia **se actualiza una causal de improcedencia** que invoca, toda vez que de conformidad con la normatividad aplicable, la relación que tenía la parte actora con el Ayuntamiento de Tijuana, al prestar el servicio de celador, era laboral, no administrativa; **lo cual genera la improcedencia del juicio** conforme a lo dispuesto en el artículo 40, fracciones I, y IX, en relación con lo dispuesto en los artículos 2 y 22, de la Ley del Tribunal, **al no existir un acto administrativo definitivo impugnado ante este Tribunal.**

14. Los artículos 1, 22 último párrafo, 40, fracciones I y IX, y 41, fracción II, de la Ley del Tribunal establecen lo siguiente:

"Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, y Organismos Descentralizados, y los particulares; así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales, sobre preferencias en el cobro de créditos fiscales.

"Artículo 22.- Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos siguientes:

I.- Los de carácter administrativo emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

II.- Los de naturaleza fiscal emanados de Autoridades Fiscales Estatales, Municipales o de sus Organismos Fiscales Autónomos, que causen agravio a los particulares;

III.- Las que emitan los Órganos de la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados, fisco estatal y fiscos municipales, Poder Legislativo y Poder Judicial del Estado, con motivo de la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

IV.- Los que se emitan con motivo del incumplimiento de contratos de obra pública y, en general, de contratos administrativos en que el Estado, los Municipios o sus Organismos Descentralizados sean parte;

V.- Los que versen sobre pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California;

VI.- Los dictados conforme a otras leyes que le otorguen competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado;

VII.- Los de carácter administrativo y fiscal favorables a los particulares, emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando dichas autoridades promuevan su nulidad;

VIII.- Los que se emitan con motivo de la aplicación de la Ley del Notariado para el Estado de Baja California.

En estos casos, la Sala instruirá el procedimiento especial previsto en la Ley del Notariado para el Estado de Baja California, dictando la resolución de primera instancia.

IX.- Las que se susciten entre los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California y las Dependencias de la Administración Pública Centralizada Estatal o Municipal, con motivo de la prestación de sus servicios.

Para efectos de este artículo, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo.

"ARTÍCULO 40.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es improcedente contra actos o resoluciones:

I.- Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal;

...

IX.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

..."

"Artículo 41.- Procede el sobreseimiento del juicio:

(...)

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.

(...)"

15. La acción contenciosa administrativa ante este Tribunal, no procede contra todo acto de la administración pública estatal o municipal que el particular considere lesivo de sus intereses o derechos. Esto es, la materia de enjuiciamiento en esta clase de juicios no está abierta en posibilidades a todo acto de autoridad; se trata de un juicio de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía se encuentra condicionada a una serie de requisitos subjetivos y objetivos establecidos expresamente en la norma como hipótesis de procedencia de la acción contenciosa administrativa.

16. De los artículos 1 y 22 antes transcritos se deduce que es requisito sine qua non que el acto que se impugna ante este Tribunal constituya un acto administrativo de autoridad, entendido como la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano de la administración pública en ejercicio de su función pública que produzca efectos jurídicos particulares y directos.

17. En el presente asunto, el acto impugnado no constituye un acto administrativo susceptible de ser impugnado ante este órgano jurisdiccional puesto que no fue emitido por la autoridad en una relación de supra a subordinación, sino en una relación de coordinación.

18. En efecto, es necesario que el acto que el particular considera lesivo de sus intereses o derechos haya sido emitido por el órgano de la administración pública actuando en carácter de autoridad, lo cual acontece cuando la autoridad emite el acto **en ejercicio de sus potestades administrativas (públicas) que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra a subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.**

21. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de la que surgió la tesis de subsecuente inserción, en la parte que interesa, estableció lo siguiente:

"Aunado a lo anteriormente expuesto, esta Sala estima que el concepto de autoridad responsable está dado, en primer lugar, por exclusión de los actos de particulares, tal como se expuso al principio del presente considerando. En efecto, la naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo apuntan a sostener que éste es improcedente contra acto de particulares, de lo que se sigue, haciendo una interpretación en sentido contrario, que para analizar la procedencia del juicio debe atenderse a que si el acto reclamado no es de particulares, el juicio será procedente. Lo expuesto anteriormente revela que debe atenderse a la clasificación que la Teoría General del Derecho hace de las relaciones jurídicas en coordinación, supra a subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas, dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. **Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el derecho público que también establece procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos.** Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

Para definir el concepto de autoridad responsable cabe analizar si la relación jurídica que se somete a su decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, debe partirse del supuesto de que el promovente debe tener el carácter de gobernado, para los cuales resulta en la práctica más sencillo analizar, en primer lugar, si se trata de una relación de coordinación, la que por su propia naturaleza debe tener un procedimiento claramente establecido para ventilar cualquier controversia que se suscite, por ejemplo un juicio civil, mercantil o laboral. De no contemplarse este procedimiento, y siendo el promovente un gobernado debe llegarse a la conclusión de que se trata de una relación de supra a subordinación, existiendo entonces una autoridad responsable."

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.

22. La Corte refiere que para concluir si el acto impugnado es un acto de autoridad es necesario recurrir a la clasificación que la Teoría General del Derecho hace de las relaciones jurídicas en coordinación, supra a subordinación y supraordinación.

23. Que para definir el concepto de autoridad responsable debe analizarse si la relación jurídica que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, y que para determinarlo resulta más sencillo analizar si se trata de una relación de coordinación, la que por su propia naturaleza debe tener un procedimiento claramente establecido para dirimir la controversia, ya sea civil, mercantil o laboral, y que de no contemplarse y tener el promovente el carácter de gobernado se trata de una relación de supra a subordinación.

24. Atendiendo a las consideraciones de la Suprema Corte, este Pleno considera, que en el caso particular, estamos ante la presencia de un acto de la autoridad emitido en una relación de coordinación, en razón de que conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 5, fracción X, y 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con lo dispuesto en los artículos 1, 6, fracción XVIII, 7 y 10 de la Ley de Seguridad Pública, y 24 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, la parte actora no tiene una relación administrativa con el Municipio, al no acreditarse que pertenece a la Carrera Policial.

Se explica:

25. La resolución impugnada consiste en la contenida en oficio *****2, emitido por el Oficial Mayor de Tijuana, B.C., en respuesta a su solicitud presentada por la parte actora, para que se le aumenten las percepciones por el cargo que desempeña como Celador de la Estancia Municipal de Infractores, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, en la que determinó que no cuenta con facultades para aumentar las percepciones al personal adscrito a la estancia Municipal de Infractores.

26. Al respecto, la parte actora alega en su demanda que presta el servicio como celador en la Estancia Municipal de Infractores, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, y que a partir del año dos mil cinco, no se le han aumentado sus percepciones, como sí se ha hecho al resto de los servidores públicos del Ayuntamiento de Tijuana, por lo que solicitó ante la demandada un aumento a las mismas.

Punto a dilucidar:

27. Consiste en determinar si la parte actora, al tener cargo de celador en la Estancia Municipal para Infractores de Tijuana, sostiene una relación administrativa con la Institución de Seguridad Pública de Tijuana.

28. **En primer orden**, es importante precisar que la parte actora tiene el cargo de celador en la Estancia Municipal de Infractores, por lo que, conforme a lo dispuesto en los artículos 1, fracción I, 21, fracción II, inciso e, y 43 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, de subsecuente inserción, presta el servicio en una dependencia de Seguridad Pública Municipal.

"ARTÍCULO 1.- *La disposición de este reglamento son de interés público y observancia general, y tienen por objeto:*

I.- Regular la función de Seguridad Pública Municipal en el municipio de Tijuana, Baja California;
..."

"ARTÍCULO 21.- *La Secretaría para ejercer las atribuciones que las Leyes y Reglamentos Municipales le confieren, contará con la estructura organizacional siguiente:*

...
II. *La Secretaria contará con las siguientes dependencias:*
...

e) Estancia Municipal de Infractores;
..."

"ARTÍCULO 43.- *La Estancia Municipal para Infractores, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:*

I.- Mantener reclusas bajo arresto administrativo o medida de seguridad a los infractores administrativos remitidos por los Jueves Municipales o autoridad competente;

II.- Mantener reclusos en arresto administrativo, a aquellas personas remitidas por orden judicial en cumplimiento de medidas de apremio;

III.- Poner en inmediata libertad a los infractores administrativos que hayan compurgado el arresto;

IV.- Brindar y facilitar a los infractores administrativos, los medios necesarios que les permitan permutar el arresto por multa o trabajo a favor de la comunidad;

V.- Supervisar que los infractores administrativos sujetos a un arresto, sean tratados por el personal de vigilancia y custodia en estricto apego a sus garantías individuales y derechos humanos;

VI.- Certificar el estado de salud de los infractores administrativos, previo su ingreso a la compurgación del arresto;

VII.- Proporcionar asistencia médica a los infractores administrativos que se encuentren bajo arresto y que así lo requieran;

VIII.- Canalizar a los infractores arrestados a las instituciones de salud pública a efectos de que sean atendidos en su estado de salud, cuando el caso lo requiera, bajo la supervisión del personal de vigilancia y custodia;

IX.- Proporcionar a los infractores arrestados, alimentación, agua suficiente, sanitarios y regaderas, durante el tiempo que dure el arresto;

X.- Vigilar que los infractores se sujeten al orden, a la disciplina y mantengan su integridad física durante el cumplimiento del arresto;

XI.- Mantener la infraestructura y equipo del centro de reclusión y compurgación de arrestos en funcionamiento;

XII.- Vigilar y supervisar que el personal administrativo así como de vigilancia y custodia cumplan con sus responsabilidades en apego a las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones y normativas legalmente dictadas;

XIII.- Mantener coordinación con el Director General de Policía y Tránsito, a efecto de que se adopten las medidas de seguridad y de apoyo necesarias para mantener el orden y seguridad en el centro de compurgación de arrestos administrativos;

XIV.- Mantenerse en contacto directo con la Dirección Administrativa y demás dependencia y entidades de la administración pública municipal para dar curso, seguimiento y solución a los asuntos de su competencia;

XV.- Rendir al Secretario los Informes diarios (partes de novedades) y mensuales correspondientes y demás que se le requieran;

XVI.- Presentar al Secretario oportunamente el presupuesto de egresos del año siguiente;

XVII.- Administrar los recursos humanos y materiales que le hayan sido asignados, para los efectos de cumplir con sus atribuciones;

XVIII.- Dictar las políticas, procedimientos, directivas, estándares, reglas, normativas y demás disposiciones que resulten necesarias para regular las funciones del personal adscrito a la Estancia Municipal para Infractores;

XIX.- Elaborar y dictar los manuales de organización, funciones y procedimientos;

XX.- Identificar a través de los procedimientos administrativos correspondientes a los infractores administrativos que ingresen a cumplir arrestos;

XXI.- Llevar un registro de cada uno de los infractores administrativos que ingresen a cumplir un arresto, debiendo asentar escrupulosamente: nombre completo, apodo, hora de ingreso, duración del arresto, motivo del arresto, hora en que es puesto en libertad, incidencias particulares durante el tiempo de reclusión y demás datos que sean necesarios y exigidos por la normatividad;

XXII.- Promover programas que prevengan la reincidencia de los infractores administrativos;

XXIII.- Realizar actividades de atención médica, salud mental, promoción de valores y rehabilitación de adicciones;

XXIV.- Coordinar el trabajo voluntario de infractores a favor de la comunidad y;

XXV. Las demás que determinen las disposiciones legales aplicables, el Secretario y el pleno del Gabinete de Seguridad Pública.

La Estancia Municipal para infractores estará a cargo de un titular denominado Director de la Estancia Municipal de Infractores, que será designado y removido libremente por el Alcalde.

En la estancia Municipal para Infractores únicamente deberán encontrarse los responsables de la comisión de infracciones o faltas administrativas y que se les haya impuesto la sanción de arresto, la cual no podrá exceder de 36 horas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

29. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, fracción X, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de subsecuente inserción, aplicable en todo el territorio nacional, **la parte actora presta el servicio en una Institución Policial**, en razón de que la Estancia Municipal de Infractores, realiza una función de seguridad pública similar a la vigilancia por parte de los custodios en los Centros Penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigo, ya que en dicha estancia se recluyen a los infractores administrativos que deben cumplir sanciones de arresto que no podrán exceder de 36 horas.

"Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. ...

X. **Instituciones Policiales:** a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; **y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;**

..."

30. **En segundo orden**, se analizan las normas que regulan a los servidores públicos que prestan el servicio en las Instituciones Policiales.

31. Se transcriben los artículos relativos a la Constitución Federal y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

"ARTÍCULO 123.-Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación

de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la Ley.

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

...

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

...

XIII.-Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales, se regirán por sus propias leyes.

De la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

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

"Artículo 73.- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza."

"Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán cuando menos, las siguientes funciones:

I.- Investigación, que será aplicable ante:

- a) La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;
- b) La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;
- c) Los actos que se deban realizar de forma inmediata; o
- d) La comisión de un delito en flagrancia.

II.- Prevención, que será la encargada de llevar a cabo acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y

III.- Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos..

"Artículo 78.- La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales."

"Artículo 85.- La Carrera Policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos

y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se registrará por las normas mínimas siguientes: ...”

32. De los numerales reproducidos se obtiene lo siguiente:

- El artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal establece que los militares, marinos, personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, **se registrarán por sus propias leyes.**
- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal en materia de seguridad pública, su objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y **sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general para todo el territorio nacional.**
- La seguridad pública, tiene como función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos; comprende la prevención de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.
- La Seguridad Pública se realizará por conducto de las **Instituciones Policiales**, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, y demás autoridades que deban contribuir directa o indirectamente.
- Las Instituciones de Seguridad Pública son: **Instituciones Policiales**, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal.
- **Las Instituciones Policiales** son: los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centro de arraigos; **y en general**, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal que realicen funciones similares.

- Las Instituciones Policiales desarrollarán las funciones de Investigación, Prevención y Reacción.
- La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente para la profesionalización de los integrantes de las Instituciones Policiales.
- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Federal, la ley y demás disposiciones legales aplicables.
- **Todos los servidores públicos de las instituciones policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial se considerarán trabajadores de confianza.**

33. Se transcriben los artículos relativos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

"ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto desarrollar las bases de aplicación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, así como regular la prestación del servicio de seguridad pública, los servicios de seguridad privada y la relación administrativa entre los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California y las Dependencias de la Administración Pública Centralizada Estatal o Municipal, con motivo de la prestación de sus servicios, conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"ARTÍCULO 6.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

...
IV. Carrera Policial: Servicio Profesional de Carrera Policial

...
XVIII. Miembro: Elemento de las Instituciones Policiales que cuenten con nombramiento policial otorgado por autoridad competente;
..."

"ARTÍCULO 7.- Son Instituciones Policiales en el Estado, las siguientes:

- I. La Policía Estatal Preventiva;
- II. La Policía Ministerial del Estado;
- III. La Policía Municipal;
- IV. La Policía Estatal de Seguridad y Custodia Penitenciaria; y
- V. Las demás que se constituyan con estricto apego a la Ley."

"ARTÍCULO 10.- La relación que surge de la prestación del servicio de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los Miembros, es de carácter administrativa, y se regirá por lo dispuesto por esta Ley, demás leyes y reglamentos respectivos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 fracción XIII del Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de apoyo se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza."

"ARTÍCULO 112.- Los fines de la Carrera Policial son:

I.- Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el servicio, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los Miembros de las Instituciones Policiales;

II.- Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las Instituciones Policiales;

III.- Fomentar la vocación de servicio mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los Miembros de las Instituciones Policiales;

IV.- Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los Miembros de las Instituciones Policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios, y

V.- Los demás que establezcan las disposiciones que deriven de esta Ley, y demás leyes y reglamentos."

"ARTÍCULO 113.- La Carrera Policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de sanciones que, en su caso, haya acumulado el Miembro. Se regirá por las normas siguientes:..."

34. De los preceptos antes transcritos, se advierte lo siguiente:

- La Ley de Seguridad Pública tiene por objeto desarrollar las bases de aplicación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, regular la prestación del servicio de seguridad pública, los servicios de seguridad privada y la relación administrativa de los miembros de las Instituciones Policiales del Estado y Municipios.
- El miembro de una Institución Policial es el elemento que cuente con nombramiento policial otorgado por autoridad competente.
- Son Instituciones Policiales en el Estado, la Policía Estatal Preventiva; la Policía Ministerial del Estado; la Policía Municipal; la Policía Estatal de Seguridad y Custodia Penitenciaria, y las demás que se constituyan con estricto apego a la Ley.
- La relación que surja entre los miembros de las Instituciones Policiales es de carácter administrativa.
- Los elementos de apoyo se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no se acrediten las evaluaciones de control y confianza.
- Los fines de la carrera policial están dirigidos a los miembros de las Instituciones Policiales y comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, procesos de promoción y registro de sanciones.

35. El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 1.- Las disposiciones de este reglamento son de interés público y observancia general obligatoria, y tienen por objeto:

I. Regular la función de Seguridad Pública Municipal en el municipio de Tijuana, Baja California;..."

"ARTÍCULO 2.- Para los efectos de este reglamento de entenderá por:

...
IV. Cuerpos Policiales: cuerpos y unidades encargadas de funciones de vigilancia territorial, protección y custodia de bienes y personas, en el municipio.

...
XVI. Miembros: Elementos de la Secretaría que cuentan con nombramiento policial otorgado por autoridad competente.
..."

"ARTÍCULO 21.- La Secretaría para ejercer las atribuciones que las Leyes y Reglamentos Municipales le confieren, contará con la estructura organizacional siguiente:

...
II. La Secretaría contará con las siguientes dependencias:
...
e) Estancia Municipal de Infractores;
..."

"Artículo 24.- Todos los servidores públicos de la Secretaría, que no pertenezca al Servicio Profesional de Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza."

36. De lo anterior, se advierte que:

- El reglamento regula la función de seguridad pública del Municipio de Tijuana, Baja California.
- El reglamento establece que el miembro es el elemento de la secretaría que cuente con nombramiento policial otorgado por autoridad competente.
- El reglamento establece que todos **los servidores públicos de la Secretaría, que no pertenezcan al Servicio Profesional de Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza** y los efectos de su nombramiento se podrá dar por terminado en cualquier momento.

37. Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Federal; asimismo, en el segundo párrafo el precepto en cita, establece que todos los servidores públicos de las Instituciones

Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza.

38. Lo anterior implica, que para determinar si un servidor público que presta el servicio en una Institución Policial, tiene una relación administrativa o laboral, se debe determinar si pertenece a la Carrera Policial, ya que de no pertenecer, se considera un trabajador de confianza.

39. La condición prevista en el artículo 73, segundo párrafo, antes referida, se contiene en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, al establecer que todos **los servidores públicos de la Secretaría, que no pertenezcan al Servicio Profesional de Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza.**

40. Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Estado, establece que la Carrera Policial garantizará el desarrollo institucional para los miembros de las Instituciones Policiales, y que el miembro es el elemento de la Institución Policial que cuente con nombramiento policial otorgado por autoridad competente.

41. Ahora bien, **en relación a la Carrera Policial**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 93/2012,¹

¹ "Es menester puntualizar que, la carrera policial, de conformidad con el artículo 78 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el "sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales". Además, se determina que la carrera policial, cumple con los fines de:

Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes de las Instituciones Policiales;

Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las Instituciones;

Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y reconocimiento de los integrantes de las Instituciones Policiales;

Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los Integrantes de las Instituciones Policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios, y

Los demás que establezcan las disposiciones que deriven de esta Ley.

De lo aducido, es inconcuso que sólo los miembros de las instituciones policiales que realicen efectivamente la función de policía y que, por tanto, estén sujetos a la carrera policial en los términos señalados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estarán sujetos al régimen de excepción previsto en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, constitucional y, en consecuencia, los demás miembros que, aun perteneciendo a dichas instituciones, no realicen funciones similares de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantendrán una relación de naturaleza laboral con la institución policial de mérito y, por tanto, se regirán por la fracción XIV del multicitado precepto constitucional.

Ello, en virtud de que a la luz de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, se promueve que los servidores públicos que efectivamente estén facultados para ejercer las atribuciones propias de la función policial se sujeten a un régimen excepcional que garantice a la sociedad, una labor sustentada en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos y que satisfagan los fines generales de la seguridad pública, es decir, que se salvaguarde la integridad y derechos de las personas, se preserven las libertades, el orden y la paz públicos. Por tanto, ante el incumplimiento de los principios rectores de la función policial, los miembros de las instituciones -bajo la delimitación señalada- podrán ser removidos de su cargo en las condiciones que circunscribe el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, constitucional y la legislación secundaria aplicable. (...)."

resolvió que conforme a lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Carrera Policial será considerada para los miembros de las Instituciones Policiales que realicen efectivamente la función de policía, y que, en consecuencia, los demás miembros que, aún perteneciendo a dichas instituciones, que no realicen funciones similares de investigación, prevención y reacción² en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantendrán una relación laboral con la Institución Policial.

42. En el caso, la parte actora desempeña el cargo de celador en una Estancia Municipal de Infractores con un nombramiento de confianza expedido conforme a la Ley del Servicio Civil; pero no existe probanza alguna con la que se acredite que el actor realizaba actividades de policía, como lo son de investigación, prevención y reacción.

43. De ahí que, si en autos está acreditado que la parte actora **no realiza funciones de policía**, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, su relación no es administrativa, sino laboral, **al no ser sujeto de la Carrera Policial**.

44. Encuentra apoyo a lo anterior la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO QUE NO PERTENEZCAN A LA CARRERA POLICIAL. POR DISPOSICIÓN LEGAL EXPRESA, SE CONSIDERAN DE CONFIANZA. De conformidad con el artículo 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las relaciones jurídicas entre las instituciones policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esa ley y demás disposiciones legales aplicables establecen expresamente que todos los servidores públicos de dichas instituciones, en los tres órdenes de gobierno, que no pertenezcan a la carrera policial, se considerarán trabajadores de confianza, por lo que los efectos de su nombramiento podrán darse por terminados en cualquier momento; de ahí que, al derivar dicha calidad de la ley, es innecesario que se acrediten las funciones desempeñadas de las contenidas en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para saber si corresponden a las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia o fiscalización y, por ende, si son o no propias de un empleo de confianza, pues el fundamento para que éstos sean considerados trabajadores con tal calidad, se encuentra en la normativa referida.

² "Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

I. Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;

II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y

III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos."

45. De manera que, al no tener el actor una relación administrativa con el Municipio de Tijuana, se llega al convencimiento de que el acto impugnado no fue emitido por la autoridad demandada en carácter de autoridad **en ejercicio de sus potestades administrativas (públicas) que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra a subordinación, regidas por el derecho público**, elementos indispensables del acto administrativo, materia del juicio contencioso administrativo, en virtud de que la resolución recaída a su solicitud de aumento de prestaciones fue emitida con motivo de la relación laboral que mantenía el Ayuntamiento de Tijuana con la parte actora como consecuencia de la prestación del servicio público que realizaba, lo que corresponde a una relación de coordinación, ya que para dirimir sus controversias existe un procedimiento ordinario ante el Tribunal Laboral que corresponda.

46. Por consiguiente, al no constituir el acto impugnado un acto administrativo definitivo impugnante ante este Tribunal, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracciones I, IX, en relación con lo dispuesto en los artículos 2 y 22 de la Ley del Tribunal; en consecuencia, con fundamento en los artículos 94 y 41, fracción V, de la ley en cita, procede revocar la sentencia dictada por la entonces Segunda Sala, actualmente Juzgado Segundo de este Tribunal, el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve y decretar el sobreseimiento del juicio.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Se revoca la sentencia dictada por la entonces Segunda Sala, actualmente Juzgado Segundo de este Tribunal, el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Se decreta el sobreseimiento en el juicio

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada. Siendo Presidente y ponente el primero en mención, quienes firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

1

“ELIMINADO: Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
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: Número de oficio, 2 párrafo(s) con 2 renglones, en fojas 2 y 7.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
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 60/2017 SA en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecisiete fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los tres días del mes de octubre de dos mil veinticinco.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.