



*****1

VS.

OFICIAL MAYOR DEL
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA,
BAJA CALIFORNIA.

EXPEDIENTE 145/2016 SS Y
ACUMULADO 1657/2016 SS
(RECURSO DE REVISIÓN EN
CUMPLIMIENTO DE AMPARO)

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS RODOLFO MONTERO
VÁZQUEZ

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

V I S T O S los autos para resolver en definitiva el recurso de
revisión promovido por la autoridad demandada contra la sentencia
dictada el catorce de febrero de dos mil dieciocho por la entonces
Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal en el juicio
contencioso administrativo citado al rubro, siguiendo los lineamientos
fijados en la ejecutoria dictada en el amparo directo 351/2023 del
índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, y...

R E S U L T A N D O S:

1. Que por escrito presentado el cinco de marzo de dos mil dieciocho la autoridad demandada interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada el catorce de febrero del mismo año por la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal.
2. Que mediante acuerdo de la Presidencia de este Pleno de cinco de abril de dos mil dieciocho se admitió el recurso de revisión aludido en el párrafo precedente, ordenándose dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese; sin que hubieran realizado manifestación alguna.
3. Que agotado el procedimiento establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, en acuerdo de la Presidencia de este Tribunal de once de febrero de dos mil diecinueve se citó a las partes para oír resolución respecto el recurso de revisión antes mencionado.
4. Que en sesión del Pleno de este Tribunal de ocho de mayo de dos mil veinte se dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, en la que se revocó la sentencia recurrida y, en su lugar, se decretó el sobreseimiento en el juicio.

Que la referida resolución dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 270/2021 del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el quejoso, aquí demandante.

6. En acatamiento a la sentencia de amparo antes mencionada, en sesión del Pleno de este Tribunal de veintiséis de abril de dos mil veintidós se dictó resolución respecto del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada, en la que se dejó sin efectos la resolución dictada por el mismo Pleno el ocho de mayo de dos mil veinte, se revocó la sentencia recurrida y, en su lugar, se reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.
7. Resolución que fue impugnada mediante juicio de amparo directo 281/2022 del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con sede en esta ciudad, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el quejoso, aquí demandante.
8. En acatamiento a la sentencia de amparo antes mencionada, en sesión del Pleno de este Tribunal de treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés se dictó resolución respecto del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada, en la que se dejó sin efectos la resolución dictada por el mismo Pleno el veintiséis de abril de dos mil veintidós, se modificó la sentencia recurrida, a efecto de declarar la nulidad del acto impugnado consistente en la negativa del cese de los descuentos o retenciones realizados a la parte actora por concepto de "IE", y, por otra parte, reconocer la validez del acto impugnado consistente en la negativa a la devolución de las cantidades correspondientes a dichos descuentos o retenciones.
9. Resolución que fue impugnada mediante juicio de amparo directo 351/2023 del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con sede en esta ciudad, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el quejoso, aquí demandante.
10. Turnado que fue el expediente a este Pleno para dar cumplimiento al fallo protector y agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS:

11. **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.

12. **SEGUNDO. Procedencia.** El recurso de revisión promovido por el recurrente es procedente, pues se interpuso 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.
13. **TERCERO.- Oportunidad del recurso de revisión.** Conforme al artículo 94 de la Ley del Tribunal, el recurso de revisión debe presentarse ante el Magistrado de la Sala dentro del plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo o de la resolución que se pretenda recurrir; de ahí que, si la autoridad demandada, aquí recurrente, fue notificada de la sentencia que recurre el seis de febrero de dos mil dieciocho (foja 525 de autos), surtió efectos al día siguiente en términos del artículo 38 de la Ley del Tribunal, que correspondió al siete siguiente.
14. En ese orden de ideas, fue el ocho de febrero de dos mil dieciocho que inició el plazo para combatir la resolución recurrida, al ser el día hábil siguiente a aquél en que surtió efectos la referida notificación, por lo que, descontando los días diez, once, diecisiete y dieciocho de febrero, por ser inhábiles al ser sábados y domingos, dicho plazo feneció el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, que es precisamente la fecha en que el recurso de revisión que nos ocupa se presentó ante la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal (foja 526 de autos), de ahí que sea claro que su interposición fue oportuna.
15. **CUARTO. Efectos de la concesión del amparo.** El fallo protector, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

“Quinta. Efectos del amparo

En las relatadas condiciones, ante lo sustancialmente fundado del concepto de violación analizado, y en términos de lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, lo conducente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para que la autoridad responsable realice lo siguiente:

1. *Deje insubsistente la sentencia reclamada;*
2. *Dicte otra en la que deje intocado lo que no fue materia de la concesión; luego, siguiendo los lineamientos precisados en esta ejecutoria de amparo, prescinda de considerar que las retenciones o deducciones por concepto de indemnización por enfermedad no ocasionaron decremento en el patrimonio del aquí quejoso; y,*

3. Por tanto, ordene al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California o a las autoridades que tengan facultades, devuelvan al actor las cantidades que le fueron retenidas por concepto de "Indemnización por Enfermedad" (IE) por todo el tiempo que perduraron tales retenciones o descuentos."

16. **Insubsistencia de la resolución dictada por este Pleno el treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.**
17. Como se aprecia lo antes transcrito, este Pleno está compelido a declarar insubsistente la resolución de treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, y a dictar otra en la que se sigan los lineamientos precisados por el Tribunal Colegiado de Circuito.
18. En ese orden de ideas, se declara insubsistente la sentencia dictada por este Pleno el treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, salvo la parte en la que se deja insubsistente la diversa resolución de este Pleno de veintiséis de abril de dos mil veintidós, por lo que se procede al examen y resolución del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada en los términos determinados en la ejecutoria de amparo.
19. **QUINTO. Antecedentes.** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:
20. El veinte de enero de dos mil dieciséis el demandante promovió juicio contencioso administrativo ante la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal, señalando como resolución impugnada la contenida en oficio *****2 de quince de diciembre de dos mil quince emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, en el que se rechazó la solicitud del demandante en el sentido de que cesaran las retenciones a su salario por el concepto identificado como "IE" y la devolución de las cantidades retenidas desde el año dos mil doce por ese mismo concepto.
21. En acuerdo de veintiséis de enero de dos mil dieciséis la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal, admitió la demanda, radicándola bajo expediente 145/2016 SS.
22. El veinte de mayo de dos mil dieciséis el demandante promovió juicio contencioso administrativo ante la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal, contra el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, señalando como resoluciones impugnadas, las siguientes:

"1.- La determinación de disminuir de mi salario, que recibo de forma catorcenal.

2.- La determinación de cambiar de mis percepciones el concepto denominado "INDEMNIZACIÓN POR EN" por el denominado "COMPENSACIÓN PERSONA", cuyo monto es menor al primer en mención."

23. En proveído de nueve de junio de dos mil dieciséis la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal, admitió la demanda, radicándola bajo expediente 1657/2016 SS
24. En acuerdo de quince de septiembre de dos mil dieciséis dictado en el juicio 1657/2016 SS la a quo aperturó incidente de acumulación de autos en relación al expediente 145/2016 SS, mismo que fue resuelto en resolución interlocutoria de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, en la que se declaró fundado el incidente en cuestión.
25. En sentencia de catorce de febrero de dos mil dieciocho, la a quo resolvió el juicio 145/2016 SS acumulado 1657/2016 SS, en la que, por una parte decretó el sobreseimiento en el juicio 1657/2016 SS, por considerar que las resoluciones impugnadas en el mismo no constituían resoluciones administrativas definitivas susceptibles de impugnarse en el juicio contencioso administrativo.
26. Por otra parte, la a quo declaró la nulidad de la resolución impugnada en el juicio 145/2016 SS y condenó a la demandada a que cesara las retenciones por concepto de "IE" realizadas a las percepciones del demandante, así como a reembolsarse las cantidades que le hubieran retenido por tal concepto desde el año dos mil doce.
27. Inconforme con la anterior determinación, la autoridad demandada acudió ante esta instancia revisora y formuló los agravios que en el presente fallo serán materia de análisis y resolución.
28. **SEXTO.- Agravios.-** Se tienen por reproducidos los agravios hechos valer por la recurrente, sin que sea necesario transcribirlos, toda vez que la Ley del Tribunal no establece tal exigencia, sin que con ello se violenten los principios de congruencia y exhaustividad que rigen el dictado de las sentencia, pues lo relevante es atender coherentemente la totalidad de los planteamientos que se hagan valer.
29. **SÉPTIMO.- Firmeza del resolutivo sexto.-** Las partes no combaten el sobreseimiento determinado por la a quo, reflejado en el resolutivo sexto de la sentencia recurrida, por lo que debe declararse que ha quedado firme. Es aplicable, por las razones que la integran, la jurisprudencia 3a./J. 7/91 con registro 207035 de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 60 del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a marzo de mil novecientos noventa y uno, tomo VII, de subsecuente inserción.

REVISION EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES. Cuando algún resolutivo de la sentencia impugnada afecta a la recurrente, y ésta no expresa agravio en contra de las consideraciones que le sirven de base, dicho resolutivo debe declararse firme. Esto es, en el caso referido, no obstante que la materia de la revisión comprende a todos los resolutivos que afectan a la recurrente, deben declararse firmes aquéllos en contra de los cuales no se formuló agravio y dicha declaración de firmeza debe reflejarse en la parte

considerativa y en los resolutivos debe confirmarse la sentencia recurrida en la parte correspondiente.

30. **OCTAVO.- Estudio de los agravios encaminados a demostrar la improcedencia del juicio.-** En primer orden se analizarán los

argumentos de la recurrente enfocados en hacer notar la improcedencia del juicio; esto debido a que la procedencia es una cuestión de orden público y un presupuesto procesal que debe ser atendido previamente a la decisión de fondo.

31. Dicho esto se tiene que, en su agravio segundo, la autoridad recurrente argumenta –en esencia- que la *a quo* no analizó ni valoró las pruebas que evidencian que con la deducción por concepto de “IE” el demandante no sufrió un menoscabo a sus ingresos y por ende una lesión jurídica objetiva.
32. En la especie, lo procedente es **desestimar** la causal de improcedencia que hace valer la autoridad recurrente, en el sentido de que la resolución administrativa impugnada en el juicio no afecta el interés jurídico del demandante, y que por ello se actualizan los supuestos previstos en el artículo 40, fracción II, en relación con el artículo 41, fracción II, de la Ley del Tribunal, argumentando que el concepto “IE”, denominado Plan de Indemnización por enfermedad, que aparece en el recibo de pago de remuneraciones dentro del rubro de retenciones, no causa un decremento a las percepciones que debe percibir el actor como oficial de policía.
33. Ello es así, en razón de que la determinación relativa a si el concepto “IE”, causa o no un decremento a las percepciones del demandante, constituye una cuestión que atañe al fondo de la controversia planteada, lo que hace inatendible la causal de improcedencia que invoca la demandada.
34. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 135/2001 con registro digital 187973 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, correspondiente a enero de dos mil dos, de rubro y texto siguientes.

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

35. Por otra parte, la autoridad recurrente manifiesta en su agravio primero que carece de legitimación pasiva respecto a la pretensión de fondo del demandante, quien es elemento de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, por lo que no tiene relación jurídica o administrativa de subordinación con la demandada, no ejerce respecto a ella actos de autoridad fiscal, no es autoridad financiera, no maneja

recursos propios, no es pagador, no es representante legal, ni órgano ejecutor del Municipio de Tijuana, ni tiene relación alguna como patrón empleador, pues el demandante se rige por leyes especiales en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal.

36. Por lo anterior sostiene la recurrente que en el oficio impugnado no se dictó acto de autoridad, por no tener facultad, ni estar en aptitud de resolver el fondo de la pretensión del demandante, respecto de 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.
37. Argumentos que son infundados, toda vez que de conformidad con los artículos artículo 22 Bis, fracciones X, XI y XIII, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California, 6, 8, fracción III, 11, fracción II, del Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, de subsecuente inserción, a la Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana le compete fijar las remuneraciones que deben percibir quienes presten un servicio público conforme a la Ley en la administración pública municipal, y mediante el Departamento de nóminas a su cargo, controlar los movimientos salariales.
38. De lo que se advierte que sí cuenta con facultad para determinar lo conducente respecto a la solicitud del demandante, consistente en la procedencia o improcedencia de la devolución de las cantidades retenidas en forma catorcenal bajo el rubro de "IE", y el cese de dichas retenciones.
39. 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".
40. Numerales que no excluyen a los servidores públicos cuya relación jurídica sea de naturaleza administrativa, y si bien es verdad que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, prevé que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes, ello no incide en las atribuciones que las referidas disposiciones legales y reglamentarias confieren a la Oficialía Mayor

del Ayuntamiento de Tijuana, por tanto, no constituye un obstáculo para que las ejerza y atienda la solicitud que le fue planteada por el demandante.

41. 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;”

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

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

I. Dirección de Recursos Humanos;

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

II. Dirección de Recursos Materiales;

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

III. Dirección de Servicios Generales:

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

IV. Jefatura Administrativa

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

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

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

- I. Llevar el control administrativo del personal;*
- II. Actualizar y controlar el padrón de empleados, formulando nombramientos, bajas, remociones e incapacidades del personal;*
- III. Tramitar licencias, jubilaciones y pensiones, previa autorización expresa del Presidente Municipal o el Oficial Mayor;*
- IV. Controlar las asistencias, faltas y retardos del personal, así como la identificación denominada credencial, gafete o cualquier otro mecanismo de control interno de personal;*

- V. Dictar las medidas necesarias para contrataciones del personal que labora en las dependencias municipales;
- VI. Elaborar y mantener actualizado el organigrama institucional de Ayuntamiento, y
- VII. Las demás que le sean asignadas por la Dirección de Recursos Humanos de la Oficialía Mayor.

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

- I. Coordinar y supervisar, con la debida oportunidad, la planeación de tiempos y proceso de elaboración de la nómina, así como del pago de salarios y demás prestaciones que se establezcan o se contraten;
- II. Controlar los movimientos salariales, y
- III. Las demás que le sean asignadas por la Dirección o el Oficial Mayor.”

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

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.

48. Ante lo infundado de los argumentos de agravio dirigidos a demostrar la improcedencia del juicio, lo procedente es analizar el resto de ellos, relacionados con el fondo del asunto.
49. **NOVENO. Análisis de los argumentos de agravio relacionados con el fondo del asunto.**
50. Antes de emprender el análisis de los agravios relacionados con el fondo que hizo valer la autoridad, es necesario hacer las siguientes puntualizaciones:
- **El oficio impugnado contiene dos actos de autoridad distintos.**
51. De las constancias que obran en autos, se advierte que la parte actora realizó dos solicitudes a la autoridad demandada, consistentes en (1) el cese de las retenciones que se le realizaban por concepto de "IE", y (2) la devolución de las cantidades correspondientes a dichas retenciones.

En respuesta a esas solicitudes, la autoridad demandada emitió el oficio *****2, del cual se desprende la negativa expresa a lo solicitado por el demandante, sin especificarse a cuál de las dos solicitudes recayó esa negativa, es por ello que, al no hacerse esa distinción, se debe entender que ambas fueron negadas.

53. En virtud de lo anterior, se concluye que el oficio impugnado contiene dos negativas expresas que constituyen dos actos de autoridad distintos: **(1)** la negativa al cese de las retenciones que se le realizaban por concepto de “IE”, y **(2)** la negativa a la devolución de las cantidades correspondientes a dichas retenciones.

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

- Le causa agravio el que se hayan declarado infundadas las causales de improcedencia que establecen los artículos 40, fracciones I, II, IV, 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.

- Se violan los artículos 1, 123, Apartado B, fracción XIII, y 133, Constitucionales, 93, fracción III, de la ley del Impuesto Sobre la Renta, al interpretarlos en forma literal y no sistemática, generando discriminación al señalar que es ilegal la aplicación de un beneficio fiscal consistente en una deducción bajo el concepto de previsión social, seguro por riesgo de enfermedad o fallecimiento a favor de todos los servidores públicos del Ayuntamiento de Tijuana, denominado Indemnización por enfermedad, y considerar que debe constreñirse a los trabajadores.

- 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.

- La Sala determinó que el referido numeral sustentaba la aplicación del esquema fiscal implementado, y que no le aplica a los elementos policiales, no obstante que tanto el trabajador como el elemento policial, como causantes se encuentran bajo un mismo supuesto de causación fiscal. El concepto de previsión social denominado Indemnización por enfermedad, está relacionado con el riesgo al que se exponen diariamente, tanto los trabajadores como los policías.

- 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.

- De lo dispuesto por los artículos 93, fracción III, y 27, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, no se desprende que exista la obligación de generar su respectivo consentimiento, ya que es un beneficio a su favor que incorpora un derecho adicional a su favor, o de su familia; el consentimiento informado y la póliza respectiva, son a efecto de practicarle los respectivos exámenes médicos y psicométricos.

- La cantidad que la parte actora alega como retenida, no es de su propiedad, puesto que lo calculado bajo la estructura y con base en la cantidad relacionada con el concepto denominado ISPT, previo a que se implementara el Plan de Indemnización por Enfermedad, bajo el concepto de compensación personal, al ser relativo a un gravamen fiscal, no le corresponde al elemento policial, puesto que el concepto ISPT debe ser enterado a la autoridad Hacendaria, a quien en todo caso, previa solicitud de desincorporación por parte del elemento policial, se tendrían que reestructurar sus pagos.

- La sala no analizó en su totalidad las pruebas, y desacertadamente; 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.

- Que para justificar el no gravamen, debe incorporarse el concepto previsión social, o indemnización por enfermedad, se enfocan en un Plan de Indemnización por Enfermedad, a través de un fideicomiso, que aun cuando remite a los trabajadores, adquiere el carácter de extensivo, generalizado, y no exige el consentimiento de los empleados, porque quienes hacen la aportación es su empleador y no el empleado o contribuyente, quien adquiere los beneficios de un seguro, recibe la percepción, por la aportación de su empleador, y ante un evento de enfermedad o fallecimiento, él o su familia, reciben un beneficio.

- Que en cuanto a las remuneraciones que efectivamente tiene derecho el elemento policial, tal como lo reconoce la *a quo*, no pueden reducirse, situación que de concretarse, debe acreditarse que dicha disminución debe efectivamente materializarse para efectos de conceder el derecho a la parte actora de devolverle lo que demanda, además de que tal devolución debe guardar congruencia y equilibrio entre lo presupuestado conforme a los tabuladores y con las remuneraciones a que tiene derecho el elemento policial.

55. **Conforme a lo resuelto en la ejecutoria de amparo 351/2023 que se cumplimenta, son infundados los agravios antes reseñados, por lo que debe confirmarse la sentencia recurrida.**
56. **Lineamientos del amparo.** La sentencia de amparo que vincula a este órgano jurisdiccional, en su Considerando Quinto, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

“Como se observa de la transcripción anterior, el Pleno del Tribunal Administrativo responsable por una parte consideró que la deducción por concepto de “IE” no tiene ningún sustento jurídico, concreto y específico, ni en un acuerdo de voluntades entre el actor y el Ayuntamiento de Tijuana y por tanto declaró la nulidad del oficio impugnado respecto a la negativa de cese de los descuentos o descuentos realizados al actor por concepto de “IE”.

Sin embargo, en segundo orden determinó que no obstante ello las deducciones o descuentos no causan un decremento al patrimonio del actor, ahora quejoso, debido a que obtuvo una remuneración superior, conforme a los tabuladores de sueldo que le eran aplicables.

Esta última consideración resulta ilegal, toda vez que la responsable no podía tener como base jurídica esa cuestión para negar la devolución de las deducciones o retenciones, por tratarse de cosa juzgada con motivo de la ejecutoria de amparo 281/2022 en la que este tribunal colegiado consideró que el descuento o el menoscabo de los ingresos del actor debe tener un sustento legal

adecuado como puede ser que derive de alguna legislación exactamente aplicable en el caso, o bien, del consentimiento de las partes, lo cual no sucedió, por tanto, no podía analizar de nueva cuenta esa cuestión.

De ahí que la responsable debió decretar la nulidad del oficio, no sólo por lo que hace a la negativa del cese a los descuentos o retenciones realizadas al actor aquí quejoso, como así lo hizo, sino también respecto de la negativa a devolverle las cantidades deducidas o retenidas por concepto de "IE".

Dicha conclusión es así, pues como la propia responsable lo determinó en la resolución aquí reclamada, de la legislación aplicable al actor, aquí quejoso, como miembro de la Policía Municipal de Tijuana, que se integra por la Ley de Seguridad Pública del Estado, el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública para el Municipio de Tijuana y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, no aparece que la autoridad demandada esté facultada para realizarle un descuento por concepto de "IE" por lo que es inconcuso que ese concepto es ilegal.

Por lo tanto, si la deducción por concepto de "IE" no tiene una justificación normativa o contractual, ni hubo un consentimiento por el actor –aquí quejoso–, independientemente que dicha deducción cause o no una afectación a sus ingresos, la consecuencia lógica-jurídica es que el tribunal responsable debía decretar la nulidad del oficio *****2, de quince de diciembre de dos mil quince, emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, no sólo por lo que hace a la negativa del cese a los descuentos o retenciones realizadas al actor *****1, aquí quejoso, como así lo hizo, sino también respecto de la negativa a devolverle las cantidades deducidas o retenidas por concepto de "IE".

(...)

Quinta. Efectos del amparo

En las relatadas condiciones, ante lo sustancialmente fundado del concepto de violación analizado, y en términos de lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, lo conducente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para que la autoridad responsable realice lo siguiente:

1. Deje insubsistente la sentencia reclamada;

2. Dicte otra en la que deje intocado lo que no fue materia de la concesión; luego, siguiendo los lineamientos precisados en esta ejecutoria de amparo, prescinda de considerar que las retenciones o deducciones por concepto de indemnización por enfermedad no ocasionaron decremento en el patrimonio del aquí quejoso; y,

3. Por tanto, ordene al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California o a las autoridades que tengan facultades, devuelvan al actor las cantidades que le fueron retenidas por concepto de “Indemnización por Enfermedad” (IE) por todo el tiempo que perduraron tales retenciones o descuentos.”

57. En términos de la sentencia de amparo que se cumplimenta, se determina que la deducción por concepto de “IE” no tiene sustento jurídico, ni tampoco encuentra sustento en un acuerdo de voluntades entre la actora y el Ayuntamiento de Tijuana, por lo que el agravio que se analiza es infundado.
58. Para justificar lo anterior, debe decirse que la actora es policía adscrita al Ayuntamiento de Tijuana, por lo que de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución, esa corporación se rige por sus propias leyes.
59. En esa tesitura, la Ley de Seguridad dispone en su artículo 205, que únicamente podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones a la remuneración de los elementos de las instituciones policiales cuando se trate de lo siguiente:
- Deudas contraídas con las instituciones públicas por concepto de anticipo de remuneraciones, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente compradas imputables a los Miembros;
 - Descuentos ordenados por la Institución de Seguridad Social correspondiente;
 - Descuentos ordenados por la autoridad judicial competente que fueren exigidos a los Miembros;
 - Pago de impuestos consignados en las Leyes Fiscales, Federales y Estatales en atención a la remuneración a su trabajo, el monto total de los descuentos no podrá ser mayor del 30% de la remuneración total, excepto cuando se trate de abonos por créditos, obligaciones alimenticias o anticipos de remuneraciones concedidas por las autoridades públicas correspondientes. En cuyo caso se estará a lo ordenado por la autoridad judicial, tratándose de alimentos o a lo pactado en el acto jurídico respectivo, por el Miembro.
60. En efecto, de lo anterior se concluye que únicamente se pueden hacer retenciones, descuentos o deducciones a la remuneración de los miembros de las instituciones policiales en los supuestos precisados en el artículo en comento.
61. Así mismo, el artículo 208 de la Ley de Seguridad antes citada regula, entre otros aspectos, los rubros en los que deberán aplicarse las aportaciones que los Miembros están obligados a dar al ISSSTECALI.

63. En síntesis, de los artículos antes señalados, que corresponden a la legislación aplicable a la actora como miembro de una institución policial, no se deduce que la autoridad patronal esté facultada para realizarle un descuento por concepto de "IE", por lo que resulta evidente que ese concepto es ilegal.
64. Una vez analizada la legalidad del descuento por concepto "IE", lo conducente es analizar si la actora otorgó su consentimiento en la participación del Plan de Indemnización.
65. Pues bien, aun y cuando obra en autos una carta de consentimiento informado que contiene la firma de la parte actora, esta no es apta para acreditar que efectivamente otorgó su consentimiento para participar en el Plan de Indemnización.
66. Lo anterior es así en virtud de que en dicha carta no se precisó el alcance y forma en que se desarrollaría el citado Plan de Indemnización, ni tampoco se le informó que se le realizarían descuentos a sus remuneraciones para la implementación del mismo.
67. No pasa desapercibido para este Pleno que también obra en autos un contrato celebrado entre el Sindicato Único de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y el Ayuntamiento de Tijuana.
68. Sin embargo, debe decirse que dicho contrato no es aplicable a la parte actora, toda vez que el Sindicato en cuestión representa a los trabajadores burocráticos y no así a los trabajadores de confianza, como lo es en el caso la parte actora.
69. En esas condiciones, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, se concluye que la deducción por concepto de "IE" no tiene sustento jurídico concreto y específico, ni tampoco encuentra sustento en un acuerdo de voluntades entre la actora y el Ayuntamiento de Tijuana, **por lo que es procedente el cese y la devolución a la parte actora de los montos retenidos por dicho concepto**, independientemente de que dicha deducción cause o no una afectación a los ingresos del demandante.

¹ "Artículo 208.- La persona titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría, la Fiscalía General y Municipios cubrirán al Instituto de Seguridad Social que corresponda, las aportaciones sobre la remuneración base de cotización, asimismo todo Miembro deberá aportar al Instituto de Seguridad Social que corresponda la cuota obligatoria de la remuneración base, dichas aportaciones se aplicarán en los rubros siguientes:

I. Para cubrir seguros de enfermedades no profesionales y de Maternidad;

II. Para cubrir íntegramente el seguro de accidentes del Servicio y Enfermedades Profesionales, y

III. El régimen de pensiones."

70. Por tanto, se declara que se encuentra apegada a derecho la determinación de la Sala, consistente en que el oficio *****2, de quince de diciembre de dos mil quince, es nulo al actualizarse la causal de nulidad prevista en la fracción IV, del artículo 83, de la Ley del Tribunal, ante la ilegalidad de la negativa al cese de las retenciones que se le realizaban al actor por concepto de “IE”, así como la negativa a la devolución de las cantidades correspondientes a tales retenciones, contenidas en dicho oficio.

71. Asimismo, se declara que, como lo resolvió la Sala en la sentencia que se revisa, los efectos de dicha nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley del Tribunal, consisten en condenar a la autoridad demandada a dejar sin efectos el acto declarado nulo; a que cesen de inmediato los descuentos o retenciones efectuadas a las percepciones ordinarias del demandante por concepto de “IE”, y; a que realice en breve plazo la devolución del monto total de las cantidades deducidas o retenidas a la parte actora, por concepto de “IE”, a partir del año dos mil doce, como lo solicitó la parte actora.
72. En ese orden de ideas, ante lo infundado de los argumentos de agravio hechos valer por la recurrente, se confirma la sentencia dictada el catorce de febrero de dos mil dieciocho, por la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal.
73. 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 Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito el veintinueve de mayo de dos mil veinticuatro en el juicio de amparo directo 351/2023, se deja sin efectos la resolución emitida por este Pleno el treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, salvo su resolutive primero.

SEGUNDO. Se confirma la sentencia dictada el catorce de febrero 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 Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.

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 de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

CRMV/LJGM

1

“ELIMINADO: Nombre, 2 párrafo(s) con 2 renglones, en fojas 1 y 14. 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: Número de oficio, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 4, 11, 14 y 17. 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 145/2016 SS y acumulado 1657/2016 SS, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecisiete 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 veintitrés días del mes de septiembre de dos mil veinticuatro.-----





SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.