



*****1

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

EXPEDIENTE 1976/2016 SS
RECURSO DE REVISIÓN EN
CUMPLIMIENTO DE AMPARO

MAGISTRADO PONENTE:
GUILLERMO MORENO SADA.

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

Resolución de recurso de revisión en cumplimiento de amparo directo administrativo 388/2023 del índico del Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito que confirma la resolución dictada el veintinueve de enero de dos mil dieciocho por la entonces Segunda Sala (actualmente Juzgado Segundo¹) de este Tribunal, en el juicio citado al rubro.

Glosario.

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, vigente al inicio del presente Juicio.
Oficial Mayor	Oficial Mayor Público en el Gobierno Municipal de Tijuana, Baja California.
Reglamento	Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tijuana, Baja California.
Reglamento Interno	Reglamento Interno de Oficialía Mayor del Ayuntamiento de Tijuana.

RESULTANDOS:

1. **Antecedentes en sede administrativa.** El cinco de abril de dos mil dieciséis, *****1 presentó oficio dirigido al Oficial Mayor, en el cual solicitó que cesaran las retenciones por concepto de "IE", que venían haciéndosele a sus emolumentos desde el año 2012. Y a su vez, pidió

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



que se le devolvieran las cantidades retenidas por ese mismo concepto.

2. En respuesta a lo anterior, el Oficial Mayor emitió el oficio *****2 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis mediante el cual niega lo solicitado por el actor.

3. **Antecedentes en primera instancia.** Por tal motivo, el veinte de junio de dos mil dieciséis, *****1 presentó -ante la Segunda Sala de este Tribunal- una demanda en contra del Oficial Mayor, en la cual señaló como acto impugnado el oficio antes referido.
4. Por sentencia de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada. Además, condenó al Oficial Mayor a que se cesara la retención del concepto "IE" y le devolviera al actor el monto total de las cantidades que le fueron retenidas por dicho concepto, desde el año 2012.
5. **Antecedentes en segunda instancia.** Inconforme con la sentencia anterior, el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho la autoridad demandada interpuso recurso de revisión.
6. Que mediante acuerdo de la Presidencia de este Pleno de cuatro 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.
7. 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 diez de abril de dos mil diecinueve se citó a las partes para oír resolución respecto el recurso de revisión antes mencionado.
8. 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.
9. Que la referida resolución dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 192/2021 del índice del Segundo 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. Que en cumplimiento de la ejecutoria de amparo antes mencionada, en sesión de veintiuno de febrero de dos mil veintidós este Pleno dejó insubsistente la resolución que dictó el ocho de mayo de dos mil veinte y, en su lugar, revocó la sentencia recurrida y reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.

Que la referida resolución dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 156/2022 del índice del Segundo 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.

12. Que en cumplimiento de la ejecutoria de amparo antes mencionada, en sesión de cinco de octubre de dos mil veintitrés este Pleno dejó insubsistente la resolución que dictó el veintiuno de febrero de dos mil veintidós asimismo, 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.
13. Que la referida resolución dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 388/2023 del índice del Segundo 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.
14. Que turnado que fue el expediente a este Pleno para dar cumplimiento al fallo protector y agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS:

15. **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.
16. **Procedencia.** El recurso de revisión promovido por el recurrente es procedente, pues se promovió contra la resolución que en definitiva resolvió el juicio, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal.
17. **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 399 de autos), surtió efectos al día siguiente en términos del artículo 38 de la Ley del Tribunal, que correspondió al siete siguiente.

18. 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 siguientes, por ser inhábiles al ser sábado y domingo, respectivamente, el plazo en cuestión 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 400 de autos), de ahí que sea claro que su interposición fue oportuna.

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

“En ese orden de ideas, el Pleno del Tribunal responsable debió decretar no sólo la nulidad del acto impugnado consistente en la negativa del cese de los descuentos o retenciones realizadas a la actora por concepto de “IE”, sino también la nulidad del acto relativo a la negativa de devolverle las cantidades deducidas o retenidas por ese mismo concepto de “IE”, dado que ya no podía legalmente el Tribunal responsable tener como base jurídica para justificar las deducciones o retenciones a la actora, la circunstancia de que éstas no le causaban un decremento a su patrimonio, como indebida e ilegalmente lo determinó en la resolución aquí reclamada, no obstante que, se reitera, en las ejecutorias relativas a los juicios de amparo 192/2021 y 156/2022 que promovió el mismo quejoso, ya se había considerado que el Tribunal responsable debía prescindir de considerar que dichas retenciones no ocasionaban decremento al patrimonio de la actora, y establecer si existiría justificación legal o contractual para el descuento por concepto de indemnización por enfermedad, y si se otorgó el consentimiento del quejoso para la retención de dicho concepto.

Asimismo, dichos temas constituyen cosa juzgada y, por tanto, no debió traerlos a colación el Tribunal responsable en su nueva resolución que cumplimentó en atención a la ejecutoria de amparo 192/2021, en el sentido de que la mencionada deducción no le causa afectación a la actora, porque en la referida ejecutoria de amparo se consideró que debía prescindir de considerar que las retenciones por concepto de indemnización por enfermedad “IE” no ocasionaban decremento al patrimonio de la actora.

Por lo tanto, si la deducción por concepto de “IE” causa una afectación a sus ingresos, la consecuencia lógica-jurídica

es que el Tribunal responsable debía decretar la nulidad del oficio *****2, de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, respecto de la negativa a devolverle las cantidades deducidas o retenidas por concepto de "IE", y no sólo por la negativa del cese a los descuentos o retenciones realizados al quejoso.

En las relatadas consideraciones, ante lo 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 al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para los efectos de que la autoridad responsable realice lo siguiente:

I.- Deje insubsistente la sentencia reclamada;

II.- Dicte otra en la que deje intocado lo que no fue materia de concesión; asimismo, siguiendo los lineamientos precisados en esta ejecutoria de amparo, prescinda de considerar que las retenciones o deducciones por concepto de indemnización por enfermedad "IE" no ocasionaron decremento en el patrimonio de la aquí quejosa; y

III.- Ordene al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California o a las autoridades que tengan facultades, devuelvan a la actora las cantidades que le fueron retenidas por concepto de "Indemnización por Enfermedad" (IE), por todo el tiempo que perduraron tales retenciones o descuentos.

20. **Insubsistencia de la resolución dictada por este Pleno el cinco de octubre de dos mil veintitrés.**
21. Como se aprecia lo antes transcrito, este Pleno está compelido a declarar insubsistente la resolución antes mencionada y a dictar otra en la que se sigan los lineamientos precisados por el Tribunal Colegiado de Circuito.
22. En ese orden de ideas, se declara insubsistente la sentencia dictada por este Pleno el cinco de octubre de dos mil veintitrés y se procede al examen y resolución del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada en los términos determinados en la ejecutoria de mérito.
23. **Antecedentes del caso.** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:
24. El acto impugnado en el juicio de nulidad consistió en la resolución contenida en oficio *****2 de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en el que se rechazó la solicitud del demandante de devolución de las cantidades retenidas a su salario desde el año dos

mil doce por el concepto identificado como "IE", y se niega el cese de dichas retenciones.

25. La a quo declaró la nulidad de la resolución impugnada y condenó a la demandada a que cesara los descuentos o retenciones efectuadas a las percepciones económicas del demandante por concepto de "IE", así como a reembolsar al demandante las cantidades que le hubiera retenido por tal concepto desde el año dos mil doce.
26. 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.
27. **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 sentencias, pues lo relevante es atender coherentemente la totalidad de los planteamientos que se hagan valer.
28. Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".
29. **Sobre la improcedencia del juicio.**
30. 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. Así, en relación a este tópico la autoridad argumentó lo siguiente:
- Que la Sala no analizó ni valoró las pruebas que evidenciaban que con la deducción por concepto de "IE" el demandante no sufrió un menoscabo a sus ingresos y por ende una lesión jurídica objetiva.
 - 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 actos de autoridad fiscal, no es autoridad financiera, no maneja recursos propios, no es pagador,

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

- Sostiene la recurrente que en el oficio impugnado no se dictó acto de autoridad, por no tener facultad, ni estar en aptitud de resolver el fondo de la pretensión del demandante, respecto de una estrategia fiscal implementada durante el ejercicio fiscal dos mil doce, por el Ayuntamiento de Tijuana.
- Que 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.

31. **Puntos jurídicos a resolver.**

32. De lo anterior, por técnica jurídica, se analizarán los puntos jurídicos a resolver en diverso orden al planteado por la recurrente.

- ¿El oficio impugnado es un acto administrativo definitivo y, por tanto, se surte la competencia de este Tribunal en términos del artículo 22 de su Ley?
- ¿Tiene interés jurídico el demandante para impugnar la resolución dictada por el Oficial Mayor? ¿Se actualiza el supuesto previsto en el artículo 40, fracción II, en relación con el artículo 41, fracción II, de la Ley del Tribunal?
- ¿El Oficial Mayor carece de legitimación pasiva respecto a la pretensión de fondo del demandante?

33. Son infundados los agravios en los que la autoridad demandada argumentó la improcedencia del juicio.

34. **Sobre si el acto tiene el carácter de definitivo.**

35. Es infundado el 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.

36. Ello es así, en razón de que conforme al último párrafo del artículo 22 de la Ley del Tribunal, tratándose de actos o resoluciones que requieren de un procedimiento que 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.

37. En la especie, la resolución impugnada contiene una determinación de carácter definitivo en razón de que pone fin al procedimiento relativo, ya que al establecer que la solicitud presentada por el demandante no es procedente en virtud de que el descuento por concepto de "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 esté 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.

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

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa

expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

39. **Sobre el interés jurídico del demandante.**

40. En relación al argumento de que la Sala 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, 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.
41. 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 [y si por lo tanto éste tiene derecho a su devolución], constituye una cuestión que atañe al fondo de la controversia planteada en la especie, para tenerse por colmado el interés jurídico del demandante basta que se hubiera demostrado -como se hizo- la existencia de la resolución administrativa impugnada, que la misma estuviera dirigida a su persona y que en tal resolución la autoridad negara cancelar y devolver una deducción que catorcenalmente se hace a sus emolumentos.
42. 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.

43. **Sobre la legitimación pasiva del Oficial Mayor.**
44. 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.
45. 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.
46. 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".
47. 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.
48. 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;"

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

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

I. Dirección de Recursos Humanos;

a) Departamento de personal;

b) Departamento de Capacitación, y c) Departamento de nóminas.

II. Dirección de Recursos Materiales;

a) Departamento de Adquisiciones de Bienes y Servicios;

b) Departamento de Bienes Inmuebles, y

c) Departamento de Inventarios y Almacenes.

III. Dirección de Servicios Generales;

a) Departamento de Talleres, y

b) Departamento de Servicios Generales y Mantenimiento.

IV. Jefatura Administrativa

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

I. Departamento de Personal;

II. Departamento de Capacitación, y

III. Departamento de Nóminas.

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

I. Llevar el control administrativo del personal;

II. Actualizar y controlar el padrón de empleados, formulando nombramientos, bajas, remociones e incapacidades del personal;

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

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

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

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

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



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

- I. Coordinar y supervisar, con la debida oportunidad, la planeación de tiempos y proceso de elaboración de la nómina, así como del pago de salarios y demás prestaciones que se establezcan o se contraten;
 - II. Controlar los movimientos salariales, y
 - I. Las demás que le sean asignadas por la Dirección o el Oficial Mayor.”
50. 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.
51. 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.
52. **OCTAVO. Análisis de los agravios relacionados con el fondo de los dos actos administrativos impugnados.**
53. Antes de emprender el análisis de los agravios relacionados con el fondo que hizo valer la autoridad, es necesario hacer las siguientes puntualizaciones:
54. El oficio *****2 contiene dos actos de autoridad distintos.
- I. 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.
 - II. 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.
 - III. 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.
- 1. Análisis de los agravios relativos a la legalidad de la deducción por concepto de “IE”.**
- La estrategia fiscal extensible a la parte actora pretende justificarse en la existencia de un Plan de Indemnización por Enfermedad, a partir de una petición realizada por el Secretario General, Sección Tijuana, del Sindicato único de Trabajadores al Servicio de los

Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, cuyo beneficio fiscal consiste en la exención del cálculo del Impuesto sobre la Renta respecto a la percepción denominada "INDEMNIZACIÓN POR ENFERMEDAD", con fundamento en el artículo 93, fracción III de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- En relación con dicho precepto, la Sala precisó que, como toda disposición fiscal, atiende que, al principio de exacta aplicación de la ley, por lo que no resulta dable jurídicamente efectuar aplicación o interpretación del mismo por analogía o mayoría de razón, ni aplicación por extensividad como aduce la autoridad en su escrito de contestación.
 - De la revisión de las constancias de autos y probanzas ofrecidas por la autoridad demandada, no se advierte medio de convicción alguno que lleve a la conclusión de que dichas disposiciones normativas resulten aplicables a la parte actora, puesto que no se aprecia la existencia de contrato colectivo o un contrato de ley que vincule a la parte actora y por ende que faculte a la autoridad demandada a deducir o retener legalmente parte de las remuneraciones económicas que percibe la parte actora por concepto de "IE". De ahí que resulte ilegal la deducción efectuada, ya que sí repercute sobre los emolumentos del demandante.
55. Conforme a las consideraciones de la Sala respecto a la legalidad de la deducción del "IE", la autoridad, en su recurso de revisión, argumentó lo siguiente:
- Que en su escrito de contestación señaló qué numeral sustentaba la aplicación del esquema fiscal implementado por las autoridades a partir del dos mil doce, y que en relación a dicho numeral, la a quo estimó bajo una interpretación literal que no le es aplicable al elemento policial, no obstante que tanto el trabajador y el elemento policial se encuentran bajo un mismo supuesto de causación fiscal.
 - El Plan de Indemnización está relacionado de manera directa con el riesgo a que se exponen diariamente tanto trabajadores como policías, lo cual impulsó a que las autoridades eviten en lo posible evitar prácticas discriminatorias como lo es la interpretación literal que hizo la a quo del artículo 93 de cita, al deducir que no es posible aplicarle la deducción fiscal relacionada con el concepto de Indemnización por Enfermedad contemplado en dicho numeral, así como supuestamente no haberse acreditado la existencia del Plan de mérito.
 - El beneficio no implica un descuento directo a lo que por tabulador ha percibido y sigue percibiendo, simplemente el "IE" es

generado por la estrategia que conllevó la reestructuración en la forma de pago de las percepciones por sus servicios.

Punto jurídico a resolver.

56. De acuerdo con la reseña anterior, la Sala sostuvo que, de las probanzas ofrecidas, no se acreditó que la autoridad estuviera facultada para realizar retenciones o deducciones por concepto de "IE" a la parte actora, más aún, la autoridad no logró comprobar la existencia del multi-referido Plan de Indemnización, mediante el cual se pretendía justificar la vinculación entre el demandante y los beneficios de la estrategia fiscal implementada.
57. Por otra parte, la autoridad manifestó que la justificación legal de la deducción por concepto de "IE" nace del artículo 93, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, toda vez que, en aras de evitar prácticas discriminatorias en contra de los miembros policiales con respecto a aquellos trabajadores que, evidentemente, sí guardan una relación de naturaleza laboral con el Ayuntamiento, debe realizarse una interpretación favorable en beneficio de los policías. Por lo tanto, en primer orden, la pregunta que este Tribunal en Pleno debe responderse es la siguiente:
58. *¿La deducción por concepto de "IE" tiene un sustento legal? De no ser así, ¿encuentra sustento en un acuerdo de voluntades entre la actora y el Ayuntamiento de Tijuana?*
59. En términos de la resolución 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 parte actora y el Ayuntamiento de Tijuana, por lo que el agravio que se analiza es infundado.
60. Para justificar lo anterior, el Segundo Tribunal Colegiado argumentó 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 Constitución², esa corporación se rige por sus propias leyes.
61. 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;

² 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. (...)

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.
62. 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.
63. 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 ISSSTECAI.
64. Dichos rubros corresponden a seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes del Servicio y Enfermedades Profesionales y el régimen de pensiones³. Ninguno de esos rubros corresponde a la contratación de un seguro de Indemnización por Enfermedad.
65. 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.
66. 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.
67. Pues bien, aun y cuando la autoridad, en su escrito de contestación de demanda ofreció como prueba, anexo VIII, copia certificada de la carta de autorización de participación en el Plan de Indemnización por Riesgo Laboral o Enfermedad, no la exhibió por lo que se encuentra acreditado que la parte actora efectivamente otorgó su consentimiento para participar en el Plan de Indemnización.

³ 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.

68. No pasa desapercibido para este Pleno que obra en autos (fojas 126 a 131) 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 XX Ayuntamiento de Tijuana.

69. Sin embargo, debe decirse que dicho contrato no es aplicable a la actora, toda vez que el Sindicato en cuestión representa a los trabajadores burócratas y no así a los trabajadores de confianza, como lo es en el caso de la parte actora.
70. Por lo antes expuesto y en acatamiento a lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado, se estima que los agravios que hizo valer la autoridad demandada en su recurso de revisión, analizados en este apartado, son infundados.

2. Análisis de los agravios relacionados a la omisión de la Sala de verificar la existencia del derecho subjetivo de la parte actora.

71. La ejecutoria que se cumplimenta estableció que, este Pleno debió decretar no solo la nulidad del acto impugnado consistente en la negativa al cese de los descuentos o retenciones realizadas al actor por concepto de "IE", sino también la nulidad del acto relativo a la negativa de devolverle a este las cantidades deducidas o retenidas por ese mismo concepto "IE", por lo que este pleno se encuentra constreñido a declarar la nulidad del oficio impugnado *****2 de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis respecto de la negativa a devolver al actor las cantidades deducidas o retenidas por concepto de Indemnización por Enfermedad "IE".
72. Atendiendo a lo resuelto en la ejecutoria que se cumplimenta, se declaran infundados e inoperantes los argumentos de agravio hechos valer por la recurrente relacionados con la omisión de la Sala de verificar la existencia del derecho subjetivo de la parte actora.
73. Por tanto, en virtud del análisis realizado y al resultar infundados e inoperantes los agravios hechos valer, se declara que se encuentra apegada a derecho la determinación de la Segunda Sala, hoy Juzgado Segundo, consistente en que el oficio impugnado *****2 de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, es nulo al actualizarse la causa de nulidad prevista en la fracción IV, del artículo 83 de la ley del Tribunal.
74. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 84 de la ley del tribunal, se condena a la autoridad demandada, a dejar sin efectos el acto declarado nulo, a que cese de inmediato los descuentos o retenciones efectuadas a las percepciones ordinarias del demandante por concepto de "IE"; y a que, junto con las autoridades que resulten vinculadas al cumplimiento, realicen la devolución del monto total de las cantidades deducidas o retenidas a la parte actora, por concepto de "IE", por todo el tiempo que perduraron tales retenciones o descuentos.

75. Por lo antes expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley del Tribunal, es procedente dictar los siguientes puntos resolutivos.

RESUELVE

PRIMERO. En cumplimiento a la ejecutoria emitida el cuatro de abril de dos mil veinticuatro, por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con residencia en esta ciudad, en el juicio de amparo directo administrativo 388/2023, se deja sin efectos la sentencia emitida por este Pleno el cinco de octubre de dos mil veintitrés, salvo la parte en la que se deja insubsistente la diversa resolución de este Pleno de veintinueve de mayo de dos mil veinte.

SEGUNDO. Se confirma la resolución dictada el veintinueve de enero de dos mil dieciocho por la Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal, materia de la presente revisión.

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

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

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Alberto Loiza Martínez, Guillermo Moreno Sada – como ponente- y Carlos Rodolfo Montero Vázquez. Todos firman, en unión de la Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

GMS/MAMM

1

“ELIMINADO: Nombre, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1 y 2. 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, 7 párrafo(s) con 7 renglones, en fojas 2, 85, 12 y 16. 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 1976/2016 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 veintidós días del mes de octubre de dos mil veinticuatro.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.