



**CUMPLIMIENTO DE AMPARO
DIRECTO 82/2025**

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE 250/2021 JC

ACTOR: ***1.**

**AUTORIDAD: ENCARGADO DE
DESPACHO DE LA DIRECCIÓN DE
PROTECCIÓN COMERCIAL Y
VIGILANCIA AUXILIAR DE LA
SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
PROTECCIÓN CIUDADANA DEL
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA** (Ahora
Secretaría de Seguridad y Protección
Ciudadana Municipal de Tijuana).

MAGISTRADO PONENTE:
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

SECRETARIO:
RICARDO BRISEÑO NORIEGA

Mexicali, Baja California, a doce de diciembre de
dos mil veinticinco.

RESOLUCIÓN que deja sin efectos la sentencia
emitida el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés por el
Juzgado Cuarto de este Tribunal en el juicio contencioso
administrativo citado al rubro, así como la emitida por este
Pleno el catorce de noviembre de dos mil veinticuatro y
sobresee el presente juicio.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, vigente a partir del diecinueve de junio de dos mil veintiuno.
Ley de Seguridad Pública:	Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California.
Ley General:	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Reglamento Interno:

Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Tijuana.

Reglamento en la materia:

Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Municipal de Tijuana.

Juzgado de origen:

Juzgado Cuarto del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, con sede en la ciudad de Tijuana, Baja California.

Encargado del Despacho:

Encargado del Despacho de la Dirección de Protección Comercial y Vigilancia Auxiliar de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Tijuana.

Dirección:

Dirección de Protección Comercial y Vigilancia Auxiliar de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Tijuana.

Secretaría:

Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana; actualmente Secretaría de Seguridad y protección Ciudadana Municipal de Tijuana.

RESULTANDOS:

Antecedentes en sede administrativa:

1.- El quince de septiembre de dos mil once, el actor afirma que acudió a prestar el servicio, como agente adscrito a la Dirección y, aunque no precisa quién, asevera que se le impidió que lo prestara, aduciendo que había un procedimiento administrativo en su contra, el *****2, que se instruía en la Sindicatura Municipal de Tijuana.

2.- El cuatro de junio de dos mil quince, el actor promovió juicio de amparo, (expediente 673/2015 del Juzgado Primero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales del Estado de Baja California) planteando la prescripción del procedimiento administrativo en cita, en el que obtuvo sentencia favorable, que declaró la prescripción solicitada.

3.- En la ejecución de sentencia del juicio de amparo aludido, el actor interpuso recurso de inconformidad, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito (expediente 14/2016), el que el veintinueve de septiembre del dos mil

quince falló a su favor, condenando a la Dirección demandada, además, a que no se le impidiera su reincorporación al servicio.

4.- Tras notificarse la sentencia referida en el párrafo inmediato anterior el treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, el actor presentó dos promociones a la Comisión; una el tres de diciembre de dos mil veinte, señalando domicilio procesal y autorizando abogados para oír y recibir notificaciones, y otra el seis de enero de dos mil veintiuno, solicitando se le nombre servicio y se le paguen las percepciones correspondientes.

5.- Igualmente, el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, el actor presentó escrito a la Dirección demandada, solicitando se le nombre servicio; al que recayó una respuesta, el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno (págs. 11 a 14), indicándole que no es posible hacerlo, porque el sistema de informática de Oficialía Mayor consigna que *“pasó de activo a pausa por baja, en espera de la resolución del procedimiento administrativo para aplicar la baja por ausentismo”*.

Antecedentes en primera instancia:

6.- El veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el actor planteó juicio de nulidad ante el Juzgado de origen de este Tribunal, impugnando la negativa expresa a nombrarle servicio, emitida por la Dirección, referida en el párrafo 5.

7.- El veintisiete de octubre de dos mil diecisiete (pág. 17), el Juzgado de origen admitió la demanda; precisando el acto impugnado y como autoridad demandada al Encargado de Despacho de la Dirección, que emitió dicho acto.

8.- El veintiocho de abril de dos mil veintidós (pág. 731), la Sala desahogó la audiencia de pruebas y alegatos, citando a las partes para oír sentencia; la que emitió el veinticuatro de

abril de dos mil veintitrés (págs. 749 a 756), declarando la nulidad del acto impugnado y la negativa a la solicitud del actor.

9.- El fallo consideró que la respuesta de la autoridad adolece de indebida fundamentación y motivación; en tanto que, al revisar el derecho subjetivo que el actor se atribuye, asumiendo plena jurisdicción, consideró que éste consintió una baja tácita del servicio, al permitir que por años no se le nombrara servicio ni se le hiciera pago alguno.

Antecedentes en segunda instancia:

10.- Inconforme con la anterior determinación, el actor acudió ante este Pleno el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, interponiendo recurso de revisión (págs. 759 a 773) en contra de la sentencia aludida y formulando agravios.

11.- Por acuerdo de la Presidencia de este Tribunal del veintitrés de junio de dos mil veintitrés (pág. 779), se admitió el recurso y se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días, con la integración de este Pleno resolutor, compuesto por los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada, para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

12.- Agotado el procedimiento de ley, el catorce de noviembre de dos mil veinticuatro, este Pleno dictó resolución en relación al recurso de revisión que interpuso el demandante, confirmando la nulidad de la resolución, por razón diversa a la expresada en la sentencia recurrida y confirmando la negativa a la solicitud del actor.

13.- El siete de febrero de dos mil veinticinco, el actor presentó demanda de amparo directo en contra de la resolución dictada por el Pleno de este Tribunal, referida en el párrafo anterior.

14.- El seis de marzo de dos mil veinticinco, el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito recibió, por razón de turno, la demanda de amparo referida y formó el expediente 82/2023, admitiendo el juicio a trámite.

15.- El trece de noviembre de dos mil veinticinco, el Tribunal Colegiado en cita dictó resolución; amparando a *****1 en contra de la sentencia dictada el catorce de noviembre de dos mil veinticuatro por este Pleno.

16.- La sentencia de amparo, supliendo la deficiencia de la queja, consideró que varios conceptos de violación planteados por el actor, sobre todo referentes al fondo, eran fundados y aptos para conceder el amparo y protección federal al quejoso.

17.- Así, agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes...

I. CONSIDERANDOS

18.- El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal. **Consideraciones de la sentencia de Amparo:**

19.- Como se anticipó en los párrafos 15 y 16 de esta sentencia, el fallo de amparo protector, en la parte conducente de su Considerando Quinto, a la letra establece:

“En diverso tenor, resulta fundado el concepto de violación referente a que la autoridad responsable no se pronunció de manera exhaustiva y congruente respecto del primer agravio propuesto en el recurso de revisión.

Ello, pues se advierte que el Tribunal responsable omitió pronunciarse respecto del argumento toral del primer agravio,

consistente en que, en la resolución recurrida, a pesar que se determinó la nulidad de la determinación impugnada, implícitamente se confirmó la validez de la misma, al negar el derecho para que se nombrara servicio, sin que la plena jurisdicción pueda emplearse para cambiar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

Efectivamente, se observa que se contravinieron los principios de exhaustividad y congruencia, puesto que el Pleno responsable tenía la obligación de estudiar todos planteamientos esenciales que el recurrente hizo valer en sus agravios, a fin de resolver de manera efectiva su pretensión y garantizar una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos.

Al respecto, el artículo 107 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 107. Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido.

II. Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva; y

Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete.”

El arábigo en cita prevé lo relativo a los principios de exhaustividad, congruencia y fundamentación en las sentencias, conforme a los cuales, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, al emitirlas, debe fundarse en derecho y resolver sobre la pretensión que el actor deduzca de manera oportuna, en relación con una resolución impugnada.

En su esencia, el principio de congruencia se refiere a que la resolución debe ser congruente no sólo consigo misma, sino también con la litis; de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que el fallo no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí; y, por otro, de congruencia externa, que atañe a la concordancia que debe haber con las constancias de autos, la demanda y la contestación formuladas por las partes, esto es, que no distorsione o altere lo actuado; lo cual se vincula de manera directa con el principio de exhaustividad, el cual consiste en que se resuelva sin omitir atender todos los planteamientos litigiosos hechos valer por las partes. Principios que se encuentran previstos de manera implícita en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el tema, es ilustrativa la tesis sostenida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen XI, Cuarta Parte, página 193, Sexta Época, registro digital 272666, que establece lo siguiente:

“SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna. Ahora bien, una incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna si se señalan concretamente las partes de la sentencia de primera instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmando que mientras en un considerando el Juez hizo suyas las apreciaciones y conclusiones a que llegó un perito para condenar al demandado a hacer determinadas reparaciones, en el punto resolutivo únicamente condenó a efectuar tales reparaciones, o en su defecto, a pagar una suma de dinero; pero no existe tal incongruencia si del peritaje se desprende que debe condenarse a hacer las reparaciones, pero que en el caso que no se cumpla deberá condenarse a pagar la cantidad a que se condenó.”

En ese sentido, de la revisión integral de la resolución reclamada se advierte que, tal como estableció la parte quejosa, la autoridad responsable analizó el primer agravio sin atender ni pronunciarse respecto del argumento central relativo a que, en la resolución recurrida, a pesar que se determinó la nulidad de la determinación impugnada, implícitamente se confirmó la validez de la misma, al negar el derecho para que se nombrara servicio, sin que la plena jurisdicción pueda emplearse para cambiar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

En esas condiciones, la omisión de analizar el planteamiento que hizo valer el quejoso en el recurso de revisión produce una violación de los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en el artículo 107 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, resulta fundado el concepto de violación relativo a que fue incorrecto que el Tribunal responsable considerara que la parte actora no contaba con el derecho subjetivo alegado, al haber causado baja en la institución policial por renuncia tácita, al no haberse presentado a prestar el servicio durante varios años.

Lo anterior, en razón que, tal como lo señala el peticionario de tutela constitucional, se considera que el Pleno responsable indebidamente realizó una interpretación extensiva en perjuicio de la parte actora del artículo 180, fracción III, inciso a) de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 180.- La conclusión del servicio de un Miembro es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

[...]

III. Baja, por:

a) Renuncia;”

Al analizar dicho precepto, la autoridad responsable estableció que una de las causas de terminación del nombramiento de un elemento policial era la baja por renuncia tácita.

Ello, pues el Tribunal responsable estimó que se actualizaba la renuncia tácita porque el actor no se presentó a prestar su servicio por varios años de manera injustificada, al interpretar que el numeral previamente transcrito no exige que la renuncia tenga que producirse de forma expresa.

Bajo dicho tenor, este órgano colegiado observa que el Pleno responsable violentó el principio pro persona establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. [...]”

Conforme al principio pro persona, debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, **a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos** o de su suspensión extraordinaria; es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Resulta aplicable la tesis 1a. XXVI/2012 (10a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 659, Décima Época, registro digital 2000263, de rubro y texto:

“PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El

segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.”

En el caso, la norma analizada admite diversas interpretaciones que se traducen en mayor o menor protección a los derechos fundamentales, y al tratarse de la terminación de una relación laboral por una conducta atribuible al miembro policial, debe tratarse como la restricción del ejercicio sus derechos laborales, por lo que, de conformidad con el principio *pro persona*, debe dársele la interpretación más restrictiva.

Sirve de apoyo la tesis 2a. LVI/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 20, Julio de 2015, Tomo I, página 822, Décima Época, registro digital 2009545, de contenido siguiente (énfasis añadido): **“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. PRESUPUESTOS PARA SU APLICACIÓN.** Si bien es cierto que en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades deben interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con el principio indicado, también lo es que dicha obligación se actualiza cuando el operador jurídico advierte que dos o más normas son aplicables al caso y debe elegir la que otorga la protección más amplia a la persona, o bien, cuando sólo existe una norma aplicable, pero que admite diversas interpretaciones que se traducen en mayor o menor protección a los derechos fundamentales; lo que implica que no es necesario que exista un conflicto entre normas, ni que éstas sean de la misma naturaleza y finalidad para que sea aplicable el principio de interpretación más favorable a la persona. Ahora bien, en este supuesto, antes de hacer la interpretación, el juzgador debe determinar que efectivamente la o las normas en cuestión son aplicables al caso concreto, es decir, que el derecho reconocido se encuentre tutelado en diversas normas

o que la que lo tutela admite distintas interpretaciones. En este tenor, la obligación de resolver conforme al principio en cuestión se traduce en la elección de la norma o la interpretación más favorable para la persona, de entre las que resulten aplicables al derecho reconocido, pero no de todo el universo normativo.”

La renuncia es un acto unilateral y voluntario de la persona trabajadora que tiene como finalidad expresar su deseo de terminar la relación laboral existente entre ella y la parte patronal; en ese sentido, del artículo 180, fracción III, inciso a), de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, se observa que la misma constituye una causa de baja, que a su vez da lugar a la procedencia de la terminación del nombramiento.

La autoridad responsable interpretó que la renuncia puede darse de dos formas, es decir, de manera expresa y de manera tácita; no obstante, al tratarse de una conducta atribuible a un miembro policial que restringe el ejercicio sus derechos laborales, debe dársele la interpretación más restrictiva, esto es, sólo como renuncia expresa.

Ello, ya que interpretar de manera extensiva la referida norma para dar lugar a que la renuncia tácita sea una causa de baja del servicio, constituye una restricción a los derechos laborales de la parte trabajadora con motivo de una causal no prevista expresamente en el precepto legal en cita.

En ese sentido, el Tribunal responsable violentó el principio pro persona establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al darle una interpretación extensiva a una norma restrictiva de derechos.

Además, resulta **fundado** el concepto de violación del solicitante de amparo, consistente en que el Tribunal responsable sin ningún fundamento estableció que se consideraba innecesario obligar a la autoridad a que instaure un procedimiento administrativo por inasistencias injustificadas a quien no se ha presentado al servicio por varios años.

Lo anterior, pues tanto la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, como en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana de Baja California, establecen el procedimiento de separación definitiva de los miembros policiales de manera análoga.

Las referidas legislaciones establecen que los miembros policiales serán separados definitivamente de su encargo cuando dejen de reunir alguno de los requisitos de permanencia, tal como se transcribe a continuación (énfasis añadido):

“ARTÍCULO 151.- Los Miembros serán separados definitivamente cuando dejen de reunir alguno de los requisitos de permanencia o incurra en cualquiera de las hipótesis contenidas en la fracción I del Artículo 180 de la Ley, o suspendidos temporalmente o removidos del cargo cuando incurran en responsabilidad administrativa grave.” (Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California)

“ARTÍCULO 156.- Los Miembros serán separados definitivamente cuando dejen de reunir alguno de los requisitos de permanencia o incurra en cualquiera de las hipótesis de separación que establece la presente Ley, o suspendidos temporalmente o removidos del cargo cuando incurran en responsabilidad administrativa.” (Ley del Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana de Baja California)

Asimismo, las mencionadas leyes establecen como requisito de permanencia no ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, en el tenor siguiente (énfasis añadido):

“ARTÍCULO 117.- Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

[...]

B. De Permanencia:

[...]

XIX.- No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días;” (Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California)

“ARTÍCULO 116.- Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

[...]

B. De Permanencia:

[...]

XIX.- No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días;” (Ley del Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana de Baja California).

Igualmente, de las referidas legislaciones se observa que el procedimiento de separación definitiva contiene, esencialmente, los siguientes actos procesales:

a) La solicitud de inicio del procedimiento realizada por la Contraloría a la Comisión.

b) El acuerdo de inicio de la Comisión.

c) La notificación del miembro policial.

d) La audiencia de declaración, pruebas, alegatos y citación para la resolución.

e) Resolución.

Como puede observarse, en caso que las inasistencias de la parte actora resultaran injustificadas, como lo sostiene el Tribunal responsable, ello daría lugar al incumplimiento de un requisito de permanencia, sólo procediendo su separación definitiva a través

del procedimiento previamente reseñado, el cual no puede obviarse ni considerarse innecesario que lo lleve a cabo institución de seguridad, ya que es la materialización del derecho de audiencia con la que cuenta el miembro policial.

La garantía de audiencia se encuentra establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de sus derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se traducen en las siguientes:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Encuentra apoyo lo anterior en la jurisprudencia P./J. 47/95 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, Novena Época, registro digital 200234, que establece lo siguiente:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”

Bajo dicho tenor, resulta arbitraria la consideración del Pleno responsable relativa a que es innecesario obligar a la autoridad a que instaure un procedimiento administrativo por inasistencias injustificadas a quien no se ha presentado al servicio por varios

... años, en razón que con la misma se violenta el derecho de audiencia con el que cuenta el miembro policial.

De igual manera, resulta **fundado** el concepto de violación referente a que, si la autoridad responsable declara la nulidad del acto impugnado, no puede negar a la parte actora el derecho subjetivo materia del juicio contencioso administrativo.

Lo anterior, en razón que, de conformidad con el artículo 109 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, cuando dicho órgano jurisdiccional declara la nulidad de la resolución impugnada, puede realizar lo siguiente:

a) Declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento. (Respecto de las causas de nulidad previstas en el artículo 108, fracciones II y III)

b) Declarar la nulidad para que se emita una nueva resolución. (Respecto de las causas de nulidad previstas en el artículo 108, fracciones II y III)

c) Declarar la nulidad e indicar los términos conforme los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

d) Declarar la nulidad, reconocer la existencia del derecho subjetivo del actor y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

e) Declarar la nulidad y otorgar o restituir al demandante el goce de los derechos afectados.

Del análisis previamente realizado no se observa que la autoridad responsable se encuentre facultada para declarar la nulidad del acto impugnado y negar a la parte actora el derecho subjetivo materia del juicio contencioso administrativo.

Ello, toda vez que, tal como se estudió en párrafos precedentes, el Tribunal, una vez que declara la nulidad, debe verificar que el actor cuenta con el derecho subjetivo para que se le otorgue lo pedido en la instancia de origen, **pero si no se comprueba en la instancia jurisdiccional la existencia de dicho derecho**, únicamente debe declararse la nulidad del acto o resolución reclamada ante los vicios advertidos, quedando a cargo de la autoridad administrativa demandada la determinación de la procedencia de lo solicitado, una vez que la misma subsanó los vicios que fueron decretados en el juicio contencioso administrativo.

Es aplicable a lo anterior, por analogía, la tesis 2a. X/2010 sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y

su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1047, Novena Época, registro digital 165081, de rubro y texto (énfasis añadido):

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL DERECHO SUBJETIVO NECESARIO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO RELATIVO Y EL REQUERIDO PARA OBTENER UNA SENTENCIA FAVORABLE, TIENEN ALCANCES DIFERENTES. El artículo 8o., fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo condiciona la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a que el demandante acredite su interés jurídico, en el que está inmersa la noción de un derecho subjetivo; mientras que los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la misma Ley, establecen la obligación de que el Tribunal, antes de reducir el importe de una sanción, condenar a la autoridad a pagar una indemnización por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, u ordenar la restitución de un derecho subjetivo, constate la existencia de este último. Así, en las disposiciones aludidas se otorgan diferentes alcances a la expresión "derecho subjetivo", pues en el primer caso se le da una significación puramente procesal que atañe a la legitimación del actor para ejercer la acción y de no acreditarse se procederá al sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo; en cambio, en el segundo supuesto se vincula al análisis de fondo de la pretensión del actor, porque el Tribunal, una vez que declara la nulidad, debe verificar que el actor cuenta con el derecho para que se le otorgue lo pedido en la instancia de origen, ordenando su restitución en la sentencia que dicte, pero si no se comprueba, genera que únicamente se declare la nulidad del acto o resolución reclamado ante los vicios advertidos, sin ordenar, por ejemplo, que se devuelva al actor un ingreso tributario o se le pague una pensión, dado que estos aspectos tendrán que examinarse por la autoridad administrativa si está obligada a dar una respuesta por virtud de la nulidad.”

Consecuentemente, al haber resultado parcialmente **fundados** los conceptos de violación formulados por el quejoso, lo procedente es **conceder** el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitado, por lo que, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se precisan los efectos de dicha concesión en el considerando siguiente.”

- **Efectos del fallo:**

20.- La sentencia de amparo sintetizó su determinación, en los siguientes términos:

A) Se deje insubsistente la sentencia de catorce de noviembre de dos mil veinticuatro, dictada por este Pleno en autos del presente juicio;

B) Se dicte otra, fundada en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa vigente;

C) Se pronuncie sobre el argumento toral del primer agravio del recurrente, consistente en que, en la resolución recurrida, a pesar de que se determinó la nulidad de la determinación impugnada, implícitamente se confirmó la validez de la misma, al negar el derecho para que se nombrara servicio, sin que la plena jurisdicción pueda emplearse para cambiar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

D) No interprete de manera extensiva en perjuicio del recurrente el artículo 180, fracción III, inciso a), de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, esto es, que no considere que el actor causó baja por renuncia tácita.

E) En caso de que considere que no se comprueba la existencia del derecho subjetivo de la parte actora, declare la nulidad de la determinación impugnada ante los vicios advertidos y deje a cargo de la autoridad administrativa demandada la determinación de la procedencia de lo solicitado, una vez subsane los vicios que fueron decretados.

21.- Y que una vez realizado lo anterior, con plenitud de jurisdicción, fundada y motivadamente resuelva lo conducente.

- **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo:**

22.- En acatamiento a la sentencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, este Pleno deja insubsistente la sentencia que emitió el catorce de noviembre de dos mil veinticuatro.

23.- Asimismo, manifiesta que el presente fallo se sustenta en la Ley de este Tribunal, publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno; vigente a partir del día siguiente a tal acontecimiento.

24.- Ahora bien, respecto al análisis del argumento total del primer agravio del actor; a la interpretación del artículo 180, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública; a lo necesario o no, de procesar administrativamente a quienes inasisten por años al servicio; y al análisis del derecho subjetivo que la actora se atribuye, no ha lugar a resolver tales cuestiones.

- **Sobreseimiento del juicio:**

25.- Al versar sobre puntos atinentes al fondo de la litis, el estudio y resolución del listado transcrito en el párrafo 24 solo es procedente de no apreciarse una causal de improcedencia, lo que en el caso se actualiza, según se explica enseguida.

26.- En efecto, una causal de improcedencia se erige en un obstáculo insalvable para el juzgador, que le impide ingresar al estudio de los argumentos de las partes y las pruebas ofrecidas, por ser una institución que atiende a presupuestos procesales indispensables para tramitar el juicio, de manera que su estudio es de carácter oficioso y preferente.

27.- Apoya tal aserto, por analogía, el criterio identificado con la serie 6/2023, emanado de este Pleno, que enseguida se transcribe, que establece que las causales de improcedencia, aunque sean invocadas de forma novedosa, es decir sólo en segunda instancia, de configurarse, generan inequívocamente el sobreseimiento del juicio.

“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NOVEDOSAS. EL PLENO DEL TRIBUNAL ESTÁ FACULTADO PARA ESTUDIARLAS DE OFICIO O A PETICIÓN DE PARTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, VIGENTE HASTA EL 18 DE JUNIO DE 2021).

Hechos:

Durante la tramitación del recurso de revisión, una de las partes planteó una causal de improcedencia que no fue formulada en primera instancia.

Criterio:

El Pleno del Tribunal está facultado para estudiar causales de improcedencia de oficio o a petición de parte.

Justificación:

De la lectura del artículo 41, fracción II, de la Ley del Tribunal se advierte que el legislador se limitó a indicar que el juicio debe sobreseerse cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia, dejando en claro que su principal interés es impedir el pronunciamiento de una sentencia que resuelva el fondo de lo debatido, cuando no existan condiciones para ello; es decir, no circunscribió el sobreseimiento del juicio a la primera instancia, ni estableció que solo las Salas podrían dictarlo, ni lo construyó a la actuación o alegación de determinada parte procesal. Así, a partir de la interpretación literal de ese precepto legal y atendiendo al principio "donde la ley no distingue no se debe distinguir", es posible concluir que el Pleno de este Tribunal puede estudiar causales de improcedencia novedosas, de oficio o a petición de parte; puesto que, siendo estas causales instituciones de orden público e interés general, su análisis puede llevarse a cabo en cualquier etapa del juicio. Aceptar lo contrario implicaría abrir la posibilidad para que este Pleno legitime procesos y resoluciones que no hubieren satisfecho parámetros legales; lo cual es contrario a la finalidad perseguida por el referido precepto legal.

Precedente:

Recurso de Revisión 916/2019.- Promovente: *****1.- Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.- 31 de agosto de 2022.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Alberto Loaiza Martínez."

28.- En el mismo sentido, el Más Alto Tribunal del País, que ha establecido que el estudio de la improcedencia es de orden público, preferente y oficioso, como se advierte de los siguientes criterios:

"Registro digital: 194697
Instancia: Primera Sala
Novena Época
Tipo: Jurisprudencia

IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito."

"Registro digital: 246452
Instancia: Sala Auxiliar
Tipo: Aislada

IMPROCEDENCIA, CAUSAS DE. SU EXISTENCIA HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES ALEGADAS. No se infringen los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo por la falta de estudio de las violaciones de garantías alegadas en la demanda, si previamente se hizo el de las causas de improcedencia y prosperó alguna de ellas, ya que su análisis es preferente a cualquier otra cuestión, por ser las

- **El actor era *Agente*, no *Policía*:**

29.- En el caso este Pleno advierte que el actor era **Agente** de la Secretaría, adscrito a la Dirección de Protección Comercial y Vigilancia Auxiliar del Ayuntamiento de Tijuana, según plantea él mismo en los hechos 1 y 2 de su demanda.

30.- Ser **policía**, ser **agente** y ser **guardia**¹, son tres calidades distintas de servidores públicos adscritos a la Secretaría, con relaciones jurídicas también distintas; de las cuales solo quien es policía o miembro, está sujeto a carrera policial y a relación administrativa con el Estado, como se procede a explicar.

- **La Normatividad aplicable:**

31.- El artículo 123 de la Constitución Federal, en su Apartado B, fracción XIII, establece que algunos servidores públicos no tienen relación laboral con el Estado y se rigen por sus propias normas, en los siguientes términos:

“XIII. Los militares, marinos, integrantes de la Guardia Nacional, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.”

32.- Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública², reglamentaria del artículo 21 de la misma Constitución Federal, establece (artículo 5, fracción V) un servicio profesional de carrera policial, que define³, cuyo

¹ En términos artículo 79 del Reglamento Interno, la calidad de **Guardia**, cuyo análisis no se profundiza en el presente caso, exige requisitos mínimos; por ejemplo no incluye límite de edad, estado de salud o de un nivel de estudios determinado.

² La Ley en cita, en delante sólo la Ley General, establece su carácter reglamentario de la Constitución en el primer párrafo de su artículo primero; en tanto su segundo párrafo indica que sus disposiciones *“son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional”*.

³ *“Artículo 78.- La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales”*.

ingreso estará sujeto a políticas nacionales coordinadas⁴ (artículo

33.- Asimismo, la Ley General en cita determina, que **sólo los servidores públicos de las instituciones policiales sujetos a carrera policial, tendrán relación administrativa** con la institución, en su artículo 73, el que por su relevancia de reproduce enseguida:

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

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

34.- Luego, en términos de la Ley General aludida, quienes presten sus servicios en una institución policial y no estén sujetos a carrera policial, con su nombramiento respectivo, **serán trabajadores de confianza.**

35.- Por ello, el artículo 2 del Reglamento Interno, incluye un listado de conceptos que alude con frecuencia, y en su fracción XVI define a los **“miembros”** como elementos de la policía municipal **con nombramiento policial**, en tanto su artículo 24 establece que los servidores públicos no sujetos al servicio profesional de carrera, **serán trabajadores de confianza.**

36.- El Reglamento Interno, además, en su artículo 21 precisa la estructura organizacional de la Secretaría, con tres áreas: una de **“unidades de apoyo”**; otra con las Dependencias, entre ellas la Dirección General de Policía y Tránsito, y una más de **“Servicios Auxiliares”**, en la que obra

⁴ Así, el artículo 7 de la ley establece la obligación de las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de coordinarse, entre otras cosas para (fracción VI) **“Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública”.**

la Dirección de Protección Comercial, a la que el actor estaba adscrito.

37.- El artículo 21 prevé:

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

I. Unidades de apoyo que dependen directamente del Secretario:

- a) Unidad Técnica y de Evaluación;
- b) Unidad de Relaciones Públicas y Comunicación Social;
- c) Unidad de Calidad en el Servicio Policial;
- d) Unidad de Vinculación Social, y
- e) Unidad de Enlace

II. La Secretaría contará con las siguientes dependencias:

- a) Jefatura Administrativa;
- b) Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;
- c) Dirección de Planeación y Proyectos Estratégicos;
- d) Instituto de Capacitación y Adiestramiento Profesional;
- e) Estancia Municipal de Infractores;
- f) Centro de Control y Mando;
- g) Dirección de Investigación Preventiva e Inteligencia Policial;
- h) Dirección de Bomberos y i) Dirección General de Policía y Tránsito

III. De los Servicios Auxiliares de la Secretaría:

- a) **Dirección de Protección Comercial;**
- b) Coordinación de Vigilancia Auxiliar;
- c) Unidad de Auxilio Vial.

38.- No pasa desapercibido que el artículo 73 del Reglamento Interno en cuestión, establece requisitos no sujetos a coordinación con otras instituciones policiales, para ser Agente de la Dirección de Protección Comercial y Vigilancia Auxiliar⁵, entre los que no obra asistir a un curso de formación policial y aprobar exámenes de ingreso.

39.- En cambio, el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, o sólo Reglamento en la materia, respecto a los requisitos de ingreso como Miembro Policial⁶, en su artículo 12, fracciones III y IV, prevé, entre otros aspectos:

“III. Ninguna persona podrá ingresar a la Secretaría si no ha sido debidamente certificado y registrado en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

⁵ El Reglamento Interno establece los requisitos para ser “**Agente**” de la Dirección de Protección Comercial y “**Guardia**”, del Servicio de Vigilancia Auxiliar, éste que se aborda en el pie de página 1 de este fallo, emanado del párrafo 30; los requisitos para ser “**Policiá**” y estar sujeto a carrera policial, están previstos en el diverso *Reglamento del Servicio Profesional de Carrera*, o Reglamento en la materia, para efectos de este fallo.

⁶ El Reglamento en la materia incluye un listado de requisitos en su artículo 33, a los que debe añadirse el previsto en el artículo 32, consistente en terminar satisfactoriamente la etapa de formación inicial o capacitación, cuya duración mínima es de un semestre y lo establecido en el artículo 41 en sus fracciones IX y XIII, que prevén: IX.- *Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación, debiendo contar con la constancia de acreditación respectiva expedida por el Instituto, en su caso por Institución académica oficial competente en el área de seguridad pública;* y XIII.- *Contar con la acreditación de los procesos de evaluación y control de confianza, realizados el centro de evaluación y control de confianza del estado, la federación o por Institución autorizada para ello.*

IV.- Solo ingresarán y permanecerán en la Secretaría, aquellos aspirantes y miembros que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización.

Es requisito de ingreso particular haber cursado y aprobado al menos un curso en materia de derechos humanos, con énfasis en perspectiva de género y de prevención de violencia contra la mujer.”

40.- Asimismo, en su artículo 2, fracción XV, reputa de “*miembros*”, a los elementos de la Institución Policial que cuenten con nombramiento policial otorgado por la autoridad competente, **quienes participarán del servicio profesional de carrera**, coordinado nacionalmente, en términos de los artículos 28 del reglamento en cita y del artículo 7 de la Ley General (párrafo 32 de este fallo, pie de página 3).

41.- Cabe añadir que el artículo 44 del Reglamento en la materia alude al “*nombramiento*”, como el “*documento formal que se otorga al policía de nuevo ingreso, por parte de la autoridad competente, del cual se deriva la relación administrativa e inicia en el servicio y adquiere los derechos de estabilidad, permanencia, formación, promoción y desarrollo, ascensos, estímulos y retiro en los términos de las disposiciones aplicables.*”

42.- Se consigna también que el reglamento en la materia, en su artículo 125, **excluye**⁷ expresamente del servicio profesional de carrera, y por ende de la relación administrativa con el Estado, **a los integrantes de los servicios auxiliares de la Secretaría**; entre ellos los agentes de la Dirección de Protección Comercial.

- **El actor era trabajador de confianza:**

43.- Así, es factible concluir que el actor no era miembro o policía de la Secretaría, sujeto al servicio

⁷ “Artículo 125.- Los integrantes de los servicios auxiliares de la Secretaría, serán objeto de la aplicación del presente título, única y exclusivamente en lo que respecta del régimen disciplinario, por lo que deberán cumplir con las obligaciones contenidas en el presente reglamento y con los requisitos de permanencia; **ello no implicará que sean considerados dentro del servicio profesional de carrera.**”

profesional de carrera, sino un agente, adscrito a un área auxiliar, sujeto a **relación laboral de confianza** con el Estado.

44.- Contribuye a tal conclusión, en primer término, su dicho, que se reputa de confesión⁸ para efectos del presente juicio, por reunir los requisitos previstos en el Código de Procedimientos Civiles, cuando en su hecho 1 afirma: *“El suscrito me desempeño como miembro policiaco de la Dirección de Protección Comercial y de Vigilancia Auxiliar de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Tijuana.”*.

45.- Como confesión suya opera también, que haya consignado en el hecho 2 de la demanda, que presentó queja en contra del Jefe y del Supervisor de la Policía Comercial, aduciendo que ambos, desde el quince de septiembre de dos mil once, *“...no me permitieron desempeñar mis servicios...”* y que en el hecho 9 indique que a la Dirección de Protección y de Vigilancia Auxiliar, fue a quien solicitó le nombrara servicio.

46.- Apuntalan el hecho de que era un Agente de la Dirección de Protección Comercial y de Vigilancia Auxiliar, varias constancias de autos, entre ellas:

a) el oficio del quince de septiembre de dos mil once (págs. 46 y 47), suscrito por el actor, donde se dirige al Secretario de Seguridad Pública Municipal, para informarle de una conducta indebida asumida contra él, por sus superiores jerárquicos de la Policía Comercial;

b) el oficio del doce de septiembre de dos mil once (págs. 48 y 49), suscrito por el actor, donde se dirige al Director de la Policía Comercial, Bancaria e Industrial, para informarle que el diez de septiembre de ese año, estaba adscrito al laboratorio Familia Sana, ubicado en la esquina de Bulevar Díaz Ordaz y

⁸ Lo anterior porque el artículo 400 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria en la materia por disposición expresa del artículo 30 de la Ley del Tribunal, prevé que *“La confesión hecha en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, hará prueba plena, sin necesidad de ratificación ni ser ofrecida como prueba.”*, de donde todo lo suscrito por el actor puede equipararse a una confesión, en cuanto le perjudique.

de los Charros, cuando a las dieciséis horas con veinticinco minutos arribaron dos altos mandos de la Policía Bancaria y Comercial, quienes le reclamaron que estuviera tomando un descanso después de comer y le ordenaron se retirara a su casa; y

c) El oficio visible a página 50, que el Jefe de la Policía Comercial, Bancaria e Industrial, delegación Centro de Tijuana, dirige al actor el once de abril de dos mil once, quien le avisa de su cambio de adscripción a la delegación La Mesa, de Tijuana.

47.- Finalmente se incluye, en apoyo de la conclusión de que el actor no era un policía sujeto al servicio profesional de carrera y, por ende, a relación administrativa, que demandó al encargado de despacho de la Dirección de Protección Comercial y Vigilancia Auxiliar y que éste contestó (pág. 21, in fine): “...el demandante no se presentó a las oficinas de ésta autoridad para prestar sus servicios como policía bancario...”.

Sobreseimiento del juicio:

48.- A partir de lo anterior, como se anticipó, es evidente que se actualiza una causal de improcedencia, al **no existir acto administrativo**, lo que impide analizar el fondo y genera que el juicio deba sobreseerse, como se procede a explicar.

49.- La solicitud del actor de que se le asigne servicio es una petición de un trabajador a su patrón, que se rige por las reglas del Derecho Laboral, área en la que también se ubica la negativa de éste a asignarle tareas, porque entre ellos existe una relación de coordinación.

50.- En el caso es claro que el actor no ha tenido una relación jurídica de carácter administrativo, de supra a

subordinación, con la Secretaría, **al ser un trabajador de confianza.**

51.- Si un trabajador le pide al patrón aumento salarial, el pago de vacaciones, o le asigne servicio, luego de años de no acudir, sea cual fuere la respuesta, no se genera un acto administrativo, que permita impugnarlo en vía contenciosa administrativa.

52.- Los órganos del Estado actúan como autoridades o como particulares, según la naturaleza del hecho, acto o negocio jurídico en cuestión y sólo pueden generar un acto administrativo cuando niegan, expresa o fictamente, una petición hecha por un particular, con el que guarden relación de supra a subordinación.

53.- Aporta al análisis el siguiente criterio de la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País, con registro digital 194367:

“AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.”

54.- Es pertinente incluir también, el siguiente fragmento de la ejecutoria de la que emanó el criterio transcrito, que da mayor claridad al punto jurídico que se analiza:

“...la naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo apuntan a sostener que éste es improcedente contra acto de particulares, de lo que se sigue, haciendo una interpretación en sentido contrario, que para analizar la procedencia del juicio debe atenderse a que si el acto reclamado no es de particulares, el juicio será procedente. Lo expuesto anteriormente revela que

debe atenderse a la clasificación que la Teoría General del Derecho hace de las relaciones jurídicas en coordinación, supra a subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas, dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. **Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el derecho público que también establece procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos.** Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

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

55.- Sólo son susceptibles de impugnar en juicio ante este Tribunal los actos administrativos definitivos, sean expresos o tácitos; emitidos por una autoridad, que actúe ante el particular en una relación de supra a subordinación.

56.- Siguiendo el criterio anterior, este Pleno generó la Jurisprudencia 2/2025, aplicable en el caso:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SE ACTUALIZA CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA DETERMINACIÓN DE UN ENTE PÚBLICO, EMITIDA EN UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN (LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2017).

Hechos: Un particular promovió juicio contencioso administrativo, en el que la Sala al resolver declaró la nulidad del acto. Contra dicha resolución la autoridad interpuso recurso de revisión. En su análisis el Pleno de este Tribunal se posicionó sobre la procedencia del juicio.

Criterio: Es improcedente el juicio contencioso administrativo cuando se promueve contra la determinación de un ente público, que fue emitida en el marco de una relación de coordinación.

Justificación: De conformidad con los artículos 2, 22, último párrafo, 40, fracción IX de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, la acción contenciosa administrativa sólo procede contra actos emitidos por un órgano de la administración pública actuando en su carácter de autoridad. Ahora bien, para la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un acto puede considerarse de autoridad, si es emitido en una relación de supra a subordinación; es decir, si se emite en el marco de una relación unilateral, regulada por el derecho público, entre gobernantes y gobernados (este criterio quedó plasmado en la ejecutoria que resolvió la Contradicción de Tesis 71/98). Este Pleno considera que ese criterio es aplicable al juicio contencioso administrativo. Por lo cual, debe declararse improcedente toda acción que se promueva contra actos que se no se hayan emitido en el marco de relaciones de supra a subordinación, como son aquellos en los cuales los órganos del Estado no actúan como autoridad y las partes se encuentran en el mismo nivel.

57.- El actor es un trabajador de confianza de la Secretaría, que le pide a ésta le asigne una tarea, es decir lo reincorpore al trabajo. La respuesta de la autoridad, negándole lo pedido, no puede ser de naturaleza administrativa; por lo que en el caso no hay acto administrativo.

58.- Así, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 54 de la Ley del Tribunal lo que, a su vez, hace que se surta la causal de sobreseimiento sita en la fracción II del artículo 55 de la norma en cita, al evidenciarse durante el juicio la causal de improcedencia invocada.

59.- Los preceptos aludidos, en las fracciones en cuestión establecen:

“Artículo 54.- El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es improcedente contra actos o resoluciones:

VI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente, que no existe la resolución o acto impugnado; y

Artículo 55.- Procede el sobreseimiento del juicio:

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

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por el artículo 121, de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

RESUELVE:

PRIMERO.- En cumplimiento a la ejecutoria emitida el trece de noviembre de dos mil veinticinco por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, con residencia en esta ciudad, en el juicio de amparo directo administrativo número 82/2025, se deja sin efectos la sentencia emitida por este Pleno el catorce de noviembre de dos mil veinticuatro.

SEGUNDO.- Se sobresee el presente juicio, al advertirse una causal de improcedencia, por lo que se deja sin efectos también la sentencia de primera instancia, dictada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés por el Juzgado Cuarto de este Tribunal.

TERCERO.- Devuélvanse los autos al Juzgado de origen, a fin de que, una vez que haya sido notificado el presente fallo, proceda a ordenar su archivo definitivo.

NOTIFÍQUESE, personalmente al actor y por oficio a las autoridades demandadas e infórmese del cumplimiento de la ejecutoria de amparo al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.

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

1

“ELIMINADO: nombre, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1,5 y 17.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.”

2

“ELIMINADO: procedimiento, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 2.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.”

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de segunda instancia dictada en el expediente 250/2021 JC en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veintisiete fojas útiles. -----

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



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.