************1**
VS.
OFICIAL MAYOR DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.

RECURSO DE REVISIÓN: 2055/2016 S.S.
AMPARO DIRECTO: **********3

PONENTE: MAGISTRADO GUILLERMO MORENO SADA

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

Resolución que, siguiendo los lineamientos fijados en la ejecutoria dictada en el amparo directo administrativo **********3 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, confirma la sentencia dictada el treinta de mayo de dos mil dieciocho por la Segunda Sala de este Tribunal, [actualmente Juzgado Segundo][1], en el juicio citado al rubro.

I. R E S U L T A N D O S

1. **Antecedentes en sede administrativa.** El cinco de abril de dos mil dieciséis, **********1 presentó oficio dirigido al Oficial Mayor, mediante el cual solicitó que cesaran las retenciones por concepto de "IE", que venían haciéndosele a sus emolumentos desde el año 2012. Además, y pidió que se le devolvieran las cantidades retenidas por ese mismo concepto.

1. En respuesta a lo anterior, el Oficial Mayor emitió el oficio **********2 mediante el cual rechazó la solicitud del actor.

2. **Antecedentes en primera instancia.** Por tal motivo, el veinticuatro 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.

3. Por sentencia de fecha treinta de mayo de dos mil dieciocho, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada. Además, condenó al Oficial Mayor a que 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.

[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 Cuarto 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."

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

4. **Antecedentes en segunda instancia.** Inconforme con la sentencia anterior, el veintiuno de junio de dos mil dieciocho, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión; mismo que fue admitido mediante acuerdo del día diez de julio siguiente.

5. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada como ponente.

6. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes y, habiendo manifestado lo que a su derecho convino, mediante acuerdo de Presidencia de diecinueve de junio de dos mil diecinueve, se ordenó citar a las partes para oír resolución, y se turnaron los autos al magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

7. Agotado el procedimiento de ley, el veinte de febrero de dos mil veinte este Pleno dictó resolución en relación al recurso de revisión que interpuso el demandante. En virtud de esa resolución, revocó la sentencia dictada por la Sala y en su lugar sobreseyó el juicio, bajo la consideración de que la deducción por concepto "IE", no le depara perjuicio alguno al demandante, dado que no se ve afectado su ingreso neto.

8. **Antecedentes en el amparo directo administrativo **********3.** El cinco de abril de dos mil veintiuno, **********1 presentó demanda de amparo directo en contra de la resolución referida en el párrafo anterior.

9. Mediante acuerdo de ocho de junio de dos mil veintiuno, emitido por la Presidencia del Primer Tribunal Colegiado, se ordenó el registro de la demanda bajo el expediente **********3; admitiendo el juicio a trámite.

10. El treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado dictó resolución en el referido juicio; amparando a **********1 en contra de la sentencia dictada el veinte de febrero de dos mil veinte por el Pleno de este Tribunal.

11. En la ejecutoria de amparo, el argumento toral del Tribunal Colegiado fue que el análisis efectuado por el Pleno para efecto de evidenciar que el descuento por concepto de "IE" no implicaba una disminución al ingreso del actor, involucraba aspectos que atañían al fondo del asunto, pues para concluir en dicho sentido, fue necesario que este Tribunal se pronunciara sobre los argumentos que en su defensa produjo la autoridad demandada, con la finalidad de demostrar lo infundado de la pretensión del actor.

12. En ese tenor, los lineamientos que dio el Tribunal Colegiado en la ejecutoria que se cumplimentó fueron los siguientes:

VERSIÓN PÚBLICA

"En congruencia con lo anterior, lo que procede es conceder el amparo solicitado, para el efecto de que el Pleno del Tribunal responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte otra en la que se aparte de las consideraciones que se estimaron ilegales y analice la sentencia de primera instancia ciñéndose a la litis planteada y de acuerdo con lo que expuso la autoridad recurrente en el recurso de revisión respecto del fondo del asunto."

13. En cumplimiento a la referida ejecutoria, este Pleno revocó la resolución de fecha veinte de febrero de dos mil veinte y en su lugar dictó otra el veintiséis de abril de dos mil veintidós.

14. Por auto de fecha ocho de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado determinó que este Pleno dio cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo **********3.

15. **Antecedentes en el amparo directo administrativo **********3.** El tres de junio de dos mil veintidós, **********1, presentó demanda de amparo directo en contra de la resolución dictada por este órgano el veintiséis de abril de dos mil veintidós.

16. Por acuerdo de doce de agosto de dos mil veintidós, el Primer Tribunal Colegiado ordenó el registro de la demanda, formándose el expediente **********3; admitiendo el juicio a trámite.

17. El veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro, el Tribunal Colegiado dictó resolución en el referido juicio; amparando a **********1 en contra de la sentencia dictada por el Pleno de este Tribunal.

18. En la ejecutoria de amparo, el argumento toral del Tribunal Colegiado fue que con independencia de lo que estimo este Pleno en el sentido de que no le causa ningún menoscabo a la percepción del actor el descuento, debe tener un sustento legal adecuado, y que conforme a lo analizado no se advierte se encuentre contemplado en alguna legislación, o bien, se hubiere acreditado fehacientemente el consentimiento de éste por concepto de dicha prestación.

19. Por tanto, la ejecutoria de mérito ordenó a este Pleno en los siguientes términos:

> *"1. Deje insubsistente la sentencia reclamada;*
>
> *2. Hecho lo anterior, de conformidad con lo aquí razonado, considere que el descuento que se realiza al actor bajo el concepto de indemnización por enfermedad o "IE" carece de justificación legal o contractual, por lo que no hubo consentimiento y pronuncie la sentencia respectiva."*

20. En cumplimiento a la referida ejecutoria, este Pleno revocó la resolución de fecha veinte de febrero de dos mil veinte y en su lugar dictó otra el veintiséis de abril de dos mil veintidós.

21. Por auto de fecha ocho de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado determinó que este Pleno dio cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo **********3.

22. **Antecedentes en el Amparo Directo **********3.** El dos julio de dos mil veinticuatro, **********1, presentó demanda de amparo directo en

VERSIÓN PÚBLICA

contra de la resolución dictada por este órgano el ocho de mayo de dos mil veinticuatro.

23. Por acuerdo de ocho de agosto de dos mil veinticuatro, el Primer Tribunal Colegiado ordenó el registro de la demanda, formándose el expediente **********3; admitiendo el juicio a trámite.

24. El veintiuno de mayo de dos mil veintiséis, el Tribunal Colegiado dictó resolución en el referido juicio; amparando a **********1 en contra de la sentencia dictada por el Pleno de este Tribunal.

25. En la ejecutoria de amparo, el argumento toral del Tribunal Colegiado fue que nos e advierte que el descuento por el Plan de Indemnización por Enfermedad "IE", se encontrara contemplado en alguna legislación aplicable al quejoso, o bien, que se hubiere acreditado fehacientemente el consentimiento, por lo que aún y cuando el tópico de la devolución de las cantidades descontadas no fue motivo de pronunciamiento previo, es una consecuencia de la nulidad decretada a las retenciones realizadas al quejoso.

26. Por tanto, la ejecutoria de mérito ordenó a este Pleno en los siguientes términos:

> *"I. Deje insubsistente la sentencia reclamada de ocho de mayo de dos mil veinticuatro, dictada en el juicio 2055/2016 S.S.;*
>
> *II. Emita otra en la cual:*
> *a) Deje intocado lo que no fue materia de la protección constitucional; y,*
> *b) Siguiendo los lineamientos precisados en esta ejecutoria, prescinda de aquellas consideraciones con las que justificó que las retenciones o deducciones por concepto de indemnización por enfermedad "IE" no ocasionaron decremento en el patrimonio del aquí quejoso; y,*
> *III. Hecho lo anterior, de conformidad con lo razonado en la presente ejecutoria, ordene al Oficial Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, para que en el ámbito de sus facultades y de las autoridades a su cargo, devuelvan al actor las cantidades que le fueron retenidas por concepto de "Indemnización por Enfermedad" (IE), por el periodo que fue materia de su solicitud, debidamente actualizadas."*

27. Así, agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal (aplicable al caso por ser la norma vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo y 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), se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes…

II. C O N S I D E R A N D O S

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

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

29. **GLOSARIO.**

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
Oficial Mayor:	Oficial Mayor Público del 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.

30. **CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO**. En acatamiento a lo sustentado por la ejecutoria emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, con sede en esta ciudad, se deja insubsistente la sentencia emitida por este Pleno el ocho de mayo de dos mil veinticuatro.

31. **AGRAVIOS.** Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la parte recurrente atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

32. 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".

33. **Sobre la improcedencia del juicio.** En primer orden se analizarán los argumentos de la recurrente enfocados en hacer notar la improcedencia del juicio; esto debido a que la procedencia es una cuestión de orden público y un presupuesto procesal que debe ser atendido previamente a la decisión de fondo. Así, en relación a este tópico la autoridad argumentó lo siguiente:

    a) 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.

    b) Por otra parte, la autoridad recurrente manifestó en su agravio primero que carece de legitimación pasiva respecto a la

VERSIÓN PÚBLICA

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 ejecutor del Municipio de Tijuana, ni tiene relación alguna como patrón empleador, pues el demandante se rige por leyes especiales en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal.

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

c) 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.

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

I. ¿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?

II. ¿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?

III. ¿El Oficial Mayor carece de legitimación pasiva respecto a la pretensión de fondo del demandante?

35. **Criterio.** Son infundados los agravios en los que la autoridad demandada argumentó la improcedencia del juicio.

36. **Justificación. Sobre si el acto impugnado tiene carácter de definitivo.** De igual forma, es infundado el diverso argumento de la autoridad recurrente en el sentido de que el oficio impugnado no es un acto administrativo definitivo y, por tanto, no se surte la competencia de este Tribunal en términos del artículo 22 de su Ley pues no se emitió dentro de un procedimiento, no refleja la última voluntad oficial, fue el Ayuntamiento de Tijuana quien implementó un fideicomiso irrevocable

VERSIÓN PÚBLICA

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.

37. 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.

38. En la especie, la resolución impugnada contiene una determinación de carácter definitivo en razón de que pone fin al procedimiento relativo, ya que al establecer que la solicitud presentada por el demandante no es procedente en virtud de que el descuento por el concepto "IE" establece el beneficio adicional que la autoridad otorga a cada uno de los trabajadores y elementos de policía, y no de un impuesto que la autoridad 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.

39. 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

VERSIÓN PÚBLICA

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.

40. **Sobre el interés jurídico del demandante.** 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, siendo que 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 inobjetables, 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.** 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.

VERSIÓN PÚBLICA

44. 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.

45. 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".

46. 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.

47. 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;"*

48. 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.*

VERSIÓN PÚBLICA

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
IV. Departamento de Nóminas.

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

I. Llevar el control administrativo del personal;
II. Actualizar y controlar el padrón de empleados, formulando nombramientos, bajas, remociones e incapacidades del personal;
III. Tramitar licencias, jubilaciones y pensiones, previa autorización expresa del Presidente Municipal o el Oficial Mayor;
IV. Controlar las asistencias, faltas y retardos del personal, así como la identificación denominada credencial, gafete o cualquier otro mecanismo de control interno de personal;
V. Dictar las medidas necesarias para contrataciones del personal que labora en las dependencias municipales;
VI. Elaborar y mantener actualizado el organigrama institucional de Ayuntamiento, y
VII. Las demás que le sean asignadas por la Dirección de Recursos Humanos de la Oficialía Mayor.

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

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

49. 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.

50. 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.

51. **Análisis de los agravios relacionados con el fondo de los dos actos administrativos impugnados.** Antes de emprender el análisis de los agravios relacionados con el fondo que hizo valer la autoridad, es necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

- **El oficio **********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

VERSIÓN PÚBLICA

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.**

52. Dicho lo anterior se tiene que los agravios que planteó la autoridad en su recurso de revisión deben clasificarse en dos grupos; el primero, orientado a hacer ver la legalidad de la deducción por concepto "IE"; y, el segundo, relacionado con la ausencia de un derecho subjetivo del actor.

53. **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 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 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.

VERSIÓN PÚBLICA

54. 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.

55. **Punto jurídico a resolver.** 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.

56. 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.

57. Por lo tanto, en primer orden, la pregunta que este Tribunal en Pleno debe responderse es la siguiente:

I. ¿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?

58. **Criterio.** En términos de la resolución de amparo que se cumplimenta, se determina que la deducción por concepto de "IE" no tiene sustento

VERSIÓN PÚBLICA

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.

59. **Justificación.** Para justificar lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado argumentó que, al no haber demostrado la autoridad demandada plenamente la existencia del Plan de indemnización, ni haber acreditado el consentimiento del demandante para que se realizaran las deducciones o retenciones a sus percepciones ordinarias como parte de dicho Plan; tales retenciones son ilegales y, por ende, es procedente la devolución y cese que solicitó el actor.

60. En esa tesitura, la Ley de Seguridad dispone en su artículo 205, que únicamente podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones a la remuneración de los elementos de las instituciones policiales cuando se trate de lo siguiente:

- Deudas contraídas con las instituciones públicas por concepto de anticipo de remuneraciones, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente compradas imputables a los Miembros;

- Descuentos ordenados por la Institución de Seguridad Social correspondiente;

- Descuentos ordenados por la autoridad judicial competente que fueren exigidos a los Miembros;

- Pago de impuestos consignados en las Leyes Fiscales, Federales y Estatales en atención a la remuneración a su trabajo, el monto total de los descuentos no podrá ser mayor del 30% de la remuneración total, excepto cuando se trate de abonos por créditos, obligaciones alimenticias o anticipos de remuneraciones concedidas por las autoridades públicas correspondientes. En cuyo caso se estará a lo ordenado por la autoridad judicial, tratándose de alimentos o a lo pactado en el acto jurídico respectivo, por el Miembro.

61. 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.

62. Así mismo, el artículo 208 de la Ley de Seguridad antes citada regula, entre otros aspectos, los rubros en los que deberán aplicarse las aportaciones que los Miembros están obligados a dar al ISSSTECALI.

63. Dichos rubros corresponden a seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes del Servicio y Enfermedades Profesionales y el régimen de pensione[2]. Ninguno de

[2] 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

VERSIÓN PÚBLICA

esos rubros corresponde a la contratación de un seguro de Indemnización por Enfermedad.

64. 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.

65. 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.

66. Pues bien, aun y cuando obra en autos una carta de consentimiento informado (foja 72) que contiene la firma del actor, ésta no es idónea para acreditar que efectivamente otorgó su consentimiento para participar en el Plan de Indemnización.

67. Lo anterior es así en virtud de que en dicha carta no se precisó el alcance y forma en que se desarrollaría el citado Plan de Indemnización, ni tampoco se le informó que se le realizarían descuentos a sus remuneraciones para la implementación del mismo.

68. No pasa desapercibido para este Pleno que también obra en autos (foja 134) un acuerdo 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 acuerdo no es aplicable al demandante, toda vez que el Sindicato en cuestión representa a los trabajadores burocráticos y no así a los trabajadores de confianza, como lo es en el caso la parte actora.

70. Por lo antes expuesto y en acatamiento a lo resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado, se estima que los agravios que hizo valer la autoridad demandada en su recurso de revisión, analizados en este apartado, son infundados.

71. **Análisis de los agravios relacionados a la omisión de la Sala de verificar la existencia del derecho subjetivo a la parte actora.** Ahora bien, con relación al segundo grupo de agravios, relacionados con la ausencia de un derecho subjetivo del actor, es necesario realizar las siguientes precisiones:

- **El juicio es de plena jurisdicción, por lo que existe la necesidad de constatar la existencia del derecho subjetivo del actor.**

I. De la interpretación armónica del artículo 83 de la Ley del Tribunal, en relación con el numeral 84 de ese cuerpo normativo, se

---

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.

VERSIÓN PÚBLICA

obtiene que, la jurisdicción contenciosa bajo la tutela de este Tribunal no es exactamente de mera anulación (en donde la labor del juzgador se limita en determinar la regularidad del acto administrativo), ni tampoco de plena jurisdicción (en donde lo que se busca es tutelar el derecho subjetivo del demandante), sino mixta, en la cual, los efectos y alcances de la decisión jurisdiccional varían según la pretensión o el tipo de acto que haya sido objeto de impugnación[3].

II. Lo anterior queda de manifiesto en el hecho de que el artículo 84 de la Ley del Tribunal, por una parte, no establece de manera puntual en qué casos procede una nulidad lisa y llana y en qué otros una nulidad para efectos; y por la otra, deja en claro que para salvaguardar el derecho afectado del demandante habrá ocasiones en que baste dejar sin efectos el acto o resolución impugnado, pero en otras, se requiere de una condena en el que se ordene a la autoridad el hacer, el no hacer o el dar que corresponda[4].

III. De manera que, para determinar los efectos que habrán de darse a una sentencia en caso de que la Salas estimen fundada la acción del demandante, deberá estarse a la naturaleza del acto o resolución que se haya impugnado y, sobre todo, deberá tomarse en consideración la manera en que se debe restablecer y hacer efectivo el derecho subjetivo violentado por la Administración Pública.

IV. En el caso concreto, como ya se precisó, la parte actora solicitó en el juicio no sólo la anulación de la resolución que impugnó, sino que cesaran las retenciones que por concepto de "IE" venían haciéndosele a sus emolumentos desde el año 2012, así como que se le devolvieran las cantidades ya retenidas.

V. Lo anterior significa que en términos del artículo 84 de la Ley del Tribunal, la naturaleza de este juicio no es de mera anulación, sino de plena jurisdicción; lo cual implica que, de prosperar la acción de la actora, este Tribunal tendría no solo que declarar la nulidad de la

---

[3] Véase al respecto las tesis de los siguientes rubros: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AMPLIACIÓN AL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LO PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ES APLICABLE A LOS ASUNTOS INICIADOS A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2006.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA DEBE EMITIR LA RESOLUCIÓN EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN LA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARÓ LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS, DENTRO DEL PLAZO DE 4 MESES, CONFORME AL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

[4] ARTICULO 84.- Para salvaguardar el derecho del afectado, la sentencia que declare fundada la pretensión del actor dejará sin efectos el acto o resolución impugnada. Fijará, además, los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y, tratándose de sentencia de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada.

La declaratoria de nulidad del acto o resolución impugnada, por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, debe ser para el efecto de que la autoridad responsable reponga el procedimiento administrativo de que se trate y determine en definitiva con plenitud de facultades.

La resolución que decrete injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un Agente del Ministerio Público, Perito o Miembro de las Instituciones Policiales, la autoridad responsable sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho el afectado.

En ningún caso procede la reincorporación al servicio, cualesquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

VERSIÓN PÚBLICA

resolución impugnada, sino que además tendría que ordenar a la autoridad el hacer, el no hacer o el dar que corresponda.

VI. Ahora bien, constituye un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el modelo de plena jurisdicción genera como obligación constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio relativo; sin que ello se haga depender de lo que alegue la autoridad demandada sino de que el Tribunal cuente con elementos para realizar ese pronunciamiento.

VII. Para la Corte, la finalidad de esa constatación es evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado. Pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, el particular no tendría que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado[5].

---

[5] Es ilustrativa al respecto la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se reproduce enseguida:

Registro digital: 165079
Instancia: Segunda Sala
Novena Época
Materias(s): Administrativa, Constitucional
Tesis: 2a. XI/2010
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1049
Tipo: Aislada

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA.

El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.

En la ejecutoria de la que emano la jurisprudencia anterior la Corte razonó lo siguiente:

> *"Del contenido del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierten las reglas a que se sujetan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar las sentencias en los juicios de nulidad, además de que en dicho precepto legal también está contenido el principio de congruencia que debe regir a toda sentencia que emitan dichas Salas, el cual radica, esencialmente, en que el fallo sea congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis; lo que implica, por una parte, que no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos y, por otra, que, al resolverse una controversia de nulidad, se haga atendiendo a lo planteado por las partes en la demanda y su contestación o, en su caso, la ampliación de la demanda y su correspondiente contestación, pero sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer.*
>
> *Respecto de la interpretación jurídica del primero de los preceptos en cita, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos precedentes que la litis en el juicio contencioso administrativo se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación del actor, la contestación a la demanda y las pruebas que ofrezcan las partes.*
>
> *En ese artículo se instituyen los principios de congruencia y exhaustividad en el dictado de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a los cuales deben decidir la controversia sometida a su conocimiento, tomando en consideración la pretensión del actor contenida en la demanda promovida (incluso, en su ampliación), así como aquellos argumentos de las demandadas encaminados directamente a destruirla; consecuentemente, para salvaguardar el equilibrio procesal entre las partes, las Salas deben estudiar, por regla general, todos los planteamientos expresados en la demanda, en su ampliación y en su respectiva contestación, inclusive, a valorar los medios de prueba que ofrezcan las partes con el objeto de demostrar sus respectivas aseveraciones, salvo que exista imposibilidad jurídica para abordar su análisis.*
>
> *De tal modo, las Salas respectivas deben pronunciarse sobre los argumentos que conforman la litis, es decir, sobre las pretensiones de la actora que se deduzcan en su escrito inicial de demanda o del de ampliación, así como respecto de las defensas que haga valer la demandada en su escrito de contestación a la demanda y en el de ampliación a su contestación, pues de lo contrario se dejaría en estado de*

VERSIÓN PÚBLICA

VIII. Para la Corte, incluso, **constatar la existencia del derecho subjetivo del actor constituye una excepción al principio de congruencia** que debe regir en el dictado de las sentencias. Lo anterior es así, porque esa constatación debe hacerse oficiosamente, es decir, con independencia de lo alegado por las partes, para evitar que se ordene la salvaguarda o restitución de un derecho cuya existencia no se ha verificado.

IX. Cabe señalar que, aunque el artículo 84 de la Ley del Tribunal no establece expresamente que en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad el Tribunal debe –previamente- constatar el derecho que tiene el particular; lo cierto es que lo conducente es que se haga una interpretación teleológica y conforme de ese numeral en relación con el artículo 17 de la Constitución General de la República, y en particular con los principios de justicia pronta y completa que de ese precepto emanan, para llegar a una conclusión similar.

X. Lo anterior es así por dos razones, la primera, porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el deber

---

indefensión a las partes, por cuanto hace a las argumentaciones y pruebas que fueran, respectivamente, expuestas y ofrecidas por su contraria.

En sentido contrario, la conformación de la litis en el sentido apuntado también implica que las Salas no puedan pronunciarse respecto de argumentos o aspectos no hechos valer por las partes, ya en la demanda, en su ampliación, o bien, en la contestación de aquéllas, ya que de hacerlo, de igual manera, se dejaría en estado de indefensión a las partes, al no darles oportunidad de manifestarse respecto de esas cuestiones no hechas valer oportunamente.

Los anteriores señalamientos constituyen la regla general respecto de la integración de la litis en el juicio contencioso administrativo, pero que como tal admite excepciones que la confirman, tal y como lo advirtió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, el cual, al emitir su criterio, consideró que sí es posible que las Salas Fiscales analicen oficiosamente lo relativo a la prescripción del derecho para obtener la devolución de cantidades, lo cual sustentó en que, al constituir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano de plena jurisdicción, sí cuenta con facultades para pronunciarse sobre la procedencia del derecho de la accionante, independientemente de lo alegado por las partes, lo que es acorde, dice ese Tribunal Colegiado, con el deber que le impone el último párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (legislación vigente en dos mil ocho, actualmente penúltimo párrafo)

El citado precepto, en el párrafo en comento, es del contenido siguiente:

"Artículo 50. ... En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada."

De esa porción normativa se desprende el imperativo legal consistente en que, en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá, previamente, constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Ese imperativo surge en virtud del modelo de plena jurisdicción con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque el efecto de la sentencia no se concreta a la mera nulidad del acto impugnado, sino que requiere tutelar en toda su extensión el derecho subjetivo del actor, fijando con claridad la forma en que será restituido o reparado.

El deber de reconocer la existencia del derecho subjetivo se inspiró en los principios de justicia pronta y completa, previstos en el artículo 17 de la Constitución General de la República, porque antes de su nacimiento el tribunal se limitaba a anular el acto o la resolución impugnada, ante los vicios advertidos, sin posibilidad de analizar si el particular había satisfecho los requisitos legales para resolver favorablemente lo pedido en la instancia administrativa de origen, a pesar de que en el juicio de nulidad ofreció los elementos que demostraban la existencia de ese derecho subjetivo, de modo que con esa nulidad -acotada- la autoridad nuevamente tenía que pronunciarse, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado por el gobernado.

La constatación del derecho subjetivo tiende a evitar que el tribunal ordene su restitución, sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello; de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo, con el fin de que no se produzca un beneficio indebido por el actor, en el entendido que tiene eficacia plena esta obligación cuando el tribunal cuenta con los medios suficientes para valorar ese aspecto; de lo contrario, deberá declarar la nulidad del acto impugnado sin examinar dicho tema en la sentencia que dicte.

VERSIÓN PÚBLICA

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
TE JA
BAJA CALIFORNIA

de verificar la existencia del derecho subjetivo del actor es congruente y se inspira en los referidos principios, porque de lo contrario, el tribunal se limitaría a anular el acto o la resolución impugnada, ante los vicios advertidos, sin posibilidad de analizar si el particular ha satisfecho los requisitos legales para resolver favorablemente lo pedido en la instancia administrativa de origen, a pesar de que en el juicio de nulidad se hayan ofrecido los elementos que demostraban la existencia de ese derecho subjetivo, de modo que con esa nulidad –acotada– la autoridad nuevamente tendría que pronunciarse, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado por el gobernado.[6]

XI. La segunda razón para interpretar el artículo 84 de esa manera es que si la finalidad de ese precepto es tendente a la salvaguarda del derecho afectado[7], por un principio de congruencia se vuelve indispensable que primeramente se constate o verifique que ese derecho en realidad existe; toda vez que si de ese análisis se concluye que el actor carece de él, no habría algo que las Salas estuvieran obligadas a proteger o tutelar.

XII. Así, para la Corte, la constatación del derecho subjetivo tiende a evitar que el Tribunal ordene su restitución, sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello, de ahí que se justifique la comprobación oficiosa de ese derecho subjetivo con el fin de que no se produzca un beneficio indebido por el actor, en el entendido que tiene eficacia plena esta obligación cuando el tribunal cuenta con los medios suficientes para valorar ese aspecto, de lo contrario, deberá declarar la nulidad del acto impugnado sin examinar dicho tema en la sentencia que dicte.

72. Bajo esa tesitura, se procede a analizar el segundo grupo de agravios, relativos a la falta de exhaustividad por parte de la Sala, al ser omisa en verificar la existencia del derecho afectado aducido por el demandante:

- Que le causa agravio el que se hayan declarado infundadas las causales de improcedencia que establecen los artículos 40, fracciones I, II, IX, en relación con los numerales 22, primer párrafo, 31, fracción II, y el 41, fracción II, de la Ley del Tribunal, pues no obstante que la demandada no se encuentra legitimada pasivamente, el concepto "IE", denominado Plan de Indemnización por enfermedad, que aparece en el recibo de pago de remuneraciones dentro del rubro de retenciones, no

[6] Véase Amparo en Revisión 2225/2009 resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pagina 56.

[7] El artículo 84 de la Ley del Tribunal, en la parte que aquí interesa es del tenor siguiente: *"**Para salvaguardar el derecho del afectado**, la sentencia que declare fundada la pretensión del actor dejará sin efectos el acto o resolución impugnada. Fijará, además, los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y, tratándose de sentencia de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada.*
Conforme al diccionario de la Real Academia Española el vocablo salvaguardar significa: "Defender, amparar, proteger algo o a alguien"

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

causa un decremento a las percepciones que debe percibir como oficial de policía.

- No fueron objetados los documentos, conceptos, esquema fiscal, ni los cálculos realizados a fin de acreditar que no se genera un decremento a las remuneraciones a que tiene derecho el elemento policial conforme al tabulador para cada ejercicio fiscal; la determinación de la Sala carece de sustento al establecer que sí se genera dicho decremento, centrándose únicamente en el hecho de que en el recibo de pago aparece en el rubro de deducciones/retenciones, un concepto denominado "IE", sin analizar el punto de partida de ese esquema fiscal.

- De haber analizado lo anterior, habría llegado a la conclusión de que la cantidad que condenó a devolver no le corresponde al actor, sino que es una proporción del monto que integra el denominado ISPT, retención fiscal federal a cargo de la autoridad fiscal municipal, que se traslada al rubro de percepciones al concepto de indemnización por enfermedad, que anteriormente fue la compensación personal, y esa misma proporción regresa al rubro de deducciones para conformar el concepto de "IE", que se sustenta en el artículo 93, fracción III, y último párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en el año de dos mil doce, que fue cuando se implementó, se regulaba en el numeral 109, de la Ley en cita.

- La Sala no fundó ni motivó por qué se le genera afectación, no se acreditó que a partir de que se implementó el referido Plan, el Policía recibió menos de lo que le corresponde; los cálculos pormenorizados para aclarar si existe una diferencia fiscal en aplicar y desaplicar el concepto de indemnización por enfermedad, las nóminas, los tabuladores, el contrato de fideicomiso que sostiene el plan de indemnización, los oficios de consulta y respuesta ante el Servicio de Administración Tributaria no fueron objetados, por lo tanto se consintieron.

- El Ayuntamiento implementó un esquema fiscal a través del cual se beneficiaron los trabajadores al servicio del municipio, en seguimiento a la petición del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Descentralizadas del Estado de Baja California, esquema financiero fiscal que se sustenta en el artículo 93, fracción III, y párrafo último, de Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en el año de dos mil doce, que fue cuando se implementó, se regulaba en el numeral 109, de la Ley en cita.

- Fundamento que hizo posible la concesión del beneficio fiscal relacionado con el concepto de prevención social denominado indemnización por riesgo de trabajo, advirtiéndose del último párrafo de dicho numeral, que el concepto de indemnización

VERSIÓN PÚBLICA

por riesgo de trabajo o enfermedades son deducibles para efectos de impuesto sobre la renta si se conceden de manera general, de acuerdo con las leyes o contratos de trabajo, seguros de gastos médicos, seguros de vida y fondos de ahorro, siempre que se reúnanlos requisitos establecidos en las fracciones XI y XXI, del artículo 27 del referido ordenamiento legal.

- Fundamentación que no fue objetada por la parte actora, por lo que debe tenerse por consentida. No existe obligación de obtener el consentimiento individual en virtud de la generalización del Plan en comento.

- La cantidad que el demandante alega como retenida, no es de su propiedad, puesto que esta se extrae del concepto ISPT (Impuesto Sobre el Producto del Trabajo), luego se incorpora al concepto de indemnización por enfermedad en el rubro de deducciones y se regresa en la misma proporción al rubro de deducciones para quedar como "IE", y con ese concepto realizar la cobertura de los seguros de enfermedad y fallecimiento, en la medida del factor de riesgo por la actividad o servicio que presta como policía Municipal, y en términos de la cobertura del Plan de indemnización por enfermedad que fue explicado en los trípticos que recibió el demandante.

- La devolución que solicita el actor no es posible material ni jurídicamente, porque las cantidades retenidas no corresponden a la remuneración que percibe catorcenalmente como elemento policial, en términos de los tabuladores anuales que fijan el Ejecutivo Municipal y la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana; la Sala no adminiculó las nóminas con los tabuladores para verificar si existía un decremento o alteración en las percepciones a que tiene derecho el demandante; de concederse un derecho-beneficio indebido se generará un perjuicio a la parte contraria.

- La parte actora reconoce que conoció que a partir del año dos mil doce se le vienen descontando las cantidades bajo el concepto "IE", es decir, observó que se cambió del concepto de compensación personal en el rubro de percepciones, por el de complemento/indemnización por enfermedad, que su aportación bajo el concepto de ISPT, disminuyó y que se incorporó el concepto "IE", en el rubro de deducciones/retenciones, lo que genera el consentimiento de la incorporación del correspondiente esquema fiscal a partir del dos mil doce, toda vez que si consideraba que ello le generaba un decremento debió impugnarlo en ese momento y no esperarse tantos años.

- Al conceder un derecho a la devolución de algo que no se acreditó que le corresponda al elemento policial, se omitió ser exhaustivo para determinar de dónde emana ese derecho que

VERSIÓN PÚBLICA

dice corresponde al demandante. La devolución a que fue condenada no es procedente, porque no pertenece al demandante, no se demostró que sus remuneraciones catorcenales que tiene derecho a percibir hayan sufrido decremento alguno conforme a los tabuladores para cada ejercicio fiscal, por lo que se está concediendo un derecho inexistente.

73. En atención a lo resuelto en la ejecutoria de amparo **********3 que se cumplimenta, se declaran infundados los agravios antes reseñados, conforme a lo siguiente:

> *"Cabe precisar que el hecho de que la responsable declara la validez de la resolución impugnada de nulidad en la parte que negó la devolución de las cantidades retenidas con motivo del "IE", no constituye propiamente un aspecto que debía ser analizado al calificar el cumplimiento de la ejecutoria emitida en el anterior juicio d amparo administrativo **********3 lo cual no podría ser materia de análisis en la presente resolución – porque, ese tópico (devolución) no fue motivo de pronunciamiento expreso en dicha ejecutoria, sino que es, en todo caso, una consecuencia de la nulidad decretada a los descuentos o retenciones realizados al quejose.*
>
> *Lo anterior, bajo la premisa de que si se declara ilegal el origen en que se funda la deducción o descuento aplicado al quejoso, como consecuencia procede no solo que se le deje de aplicar a su esfera jurídica dicho descuento sino que además conlleva a la devolución de lo que se le haya descontado con motivo de tal declaratoria, debidamente actualizada.*
>
> *(…)"*

74. El hecho de que la retención no causa un decremento al patrimonio del quejoso respecto de las percepciones que le corresponde de acuerdo a los tabuladores de sueldos que le son aplicables, no puede tenerse como base jurídica para justificar el descuento por ese concepto de sus percepciones, ni incluso, bajo el sustento del estudio del derecho subjetivo.

75. La antes Segunda Sala sí podía verificar si la parte actora contaba con un derecho subjetivo para reclamar la devolución de las cantidades retenidas, pues jurídicamente no es posible obligar a una autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa cuando el particular no cumple con los requisitos legales correspondientes o cuando el derecho reclamado se ha extinguido.

76. No obstante, en el caso concreto, la devolución y el cese de los descuentos realizados a las percepciones de la parte actora bajo el concepto de "Indemnización por Enfermedad" o "IE" no generan un beneficio indebido a su favor, ya que, como se sostuvo, se trata de retenciones efectuadas de manera injustificada.

77. En ese sentido, el hecho de que las remuneraciones de la actora excedieran las cantidades previstas en los tabuladores respectivos, conforme a las operaciones aritméticas efectuadas por la autoridad, no justifica la permanencia de dichas retenciones en contra de la voluntad de la trabajadora, ni constituye impedimento para ordenar la devolución de las cantidades que le fueron descontadas ilegalmente durante el periodo reclamado.

VERSIÓN PÚBLICA

78. En ese orden de ideas, atendiendo a lo resuelto en la ejecutoria que se cumplimenta, se declaran infundados los argumentos de agravio hechos valer por la recurrente tendientes a combatir el acto relativo a la negativa de la devolución de las cantidades retenidas por concepto de "IE"; en consecuencia, se confirma la sentencia dictada el treinta de mayo de dos mil dieciocho, por la entonces Segunda Sala, ahora Juzgado Segundo de este Tribunal.

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

III. R E S O L U T I V O S

PRIMERO. En cumplimiento a la ejecutoria de fecha veintiuno de mayo de dos mil veintiséis emitida en el juicio de amparo directo 257/2024 por el Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, se deja sin efectos la resolución dictada por este Pleno el ocho de mayo de dos mil veinticuatro, dejando subsistente únicamente el resolutivo primero que deja sin efectos la diversa resolución emitida el veintiséis de abril de dos mil veintidós.

SEGUNDO. Se confirma la sentencia dictada por la entonces Segunda Sala, actualmente Juzgado Segundo de este Tribunal, el treinta de mayo de dos mil dieciocho.

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

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

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

GMA/amhr

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: Nombre, 9 párrafo(s) con 9 renglones, en fojas 1,2,3 y 4.
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: Oficio, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1 y 10.
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."

3

"ELIMINADO: Expediente, 12 párrafo(s) con 12 renglones, en fojas 1,2,3,4 y 21.
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 2055/2016 SS en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veintidós 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 dieciséis días del mes de octubre de dos mil veintiséis.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.