



PARTE ACTORA: ***₁**

AUTORIDAD DEMANDADA: JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y OTRAS AUTORIDADES
EXPEDIENTE 391/2017 SS

Tijuana, Baja California, a veintiocho de febrero de dos mil diecinueve.

SENTENCIA DEFINITIVA que se emite en los autos del Juicio Contencioso Administrativo **391/2017 S.S.**, promovido por *****₁, en contra del **INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA, SU JUNTA DIRECTIVA Y DIRECTOR DE PENSIONES Y JUBILACIONES**, en la cual se declara la nulidad de la resolución negativa ficta combatida al quedar acreditado que la parte actora al momento de solicitar su PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIO si cumplió con los requisitos legales para alcanzar ese beneficio.

ANTECEDENTES DEL CASO:

1.- El veinte de octubre de dos mil dieciséis, la parte actora presentó solicitud de pensión de retiro por edad y años de servicios ante la Junta Directiva y Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, *de aquí en adelante referido como ISSSTECALI*.

2.- El veintitrés de febrero de dos mil diecisiete interpuso demanda en contra de la negativa ficta recaída a su solicitud de pensión de retiro por edad y años de servicios, la cual fue admitida mediante proveído de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, teniéndose como autoridades demandadas a la Junta Directiva, Director (antes Departamento) de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, así como al Propio Instituto.

3.- Se emplazó a las autoridades demandadas, las cuales, al contestar la demanda, sostuvieron la incompetencia de este tribunal para conocer del Juicio, argumentaron la inconstitucionalidad de una norma para que se determinara su

no aplicación, el carácter de trabajador activo del actor y sostuvieron la legalidad de la negativa ficta impugnada.

4.- El once de mayo de dos mil diecisiete, se notificó a la parte actora el acuerdo que admitió los escritos de contestación de demanda sin que planteara ampliación de demanda.

5.- El cinco de junio y veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, citándose a las partes para sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala es competente para resolver el presente juicio, en virtud de que la resolución emana de una autoridad estatal y versa sobre pensiones y jubilaciones así como por la ubicación del domicilio señalado por la actora, el cual se encuentra en la circunscripción territorial de esta Sala, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 22, fracción V, 23 y 45, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

Conforme el transitorio tercero del Decreto 100 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el siete de Agosto de dos mil diecisiete, este juicio al haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, se substanciará y resolverá conforme las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, es decir, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Igualmente cabe señalar que la denominación del Tribunal, a partir del primero de Enero de dos mil dieciocho, será Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, atento lo establece el Artículo Primero de la Ley publicada, según Decreto 100, de siete de agosto de dos mil diecisiete.

Examinando el caso, se concluye que son **infundados** los argumentos mediante los cuales la autoridad demandada denuncia la incompetencia de este Tribunal alegando que la parte actora tiene el carácter de trabajador activo y, por ende, que el competente es el Tribunal de Arbitraje del Estado, dado que, contrario a su sentir, la fracción V del artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California otorga competencia para conocer de los asuntos que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo del instituto demandado, sin distinguir aquellos en los que el solicitante tenga

el carácter de trabajador o cuando ya se reconozca como pensionado, puesto que la relación que une a un asegurado y el instituto asegurador no es de carácter laboral sino administrativo, independientemente de que la ley de la materia establezca que el disfrute a la pensión está condicionado a que previamente el trabajador haya finiquitado la relación laboral que lo unía con el Estado empleador.

Es por ello que al demandarse en el presente juicio una resolución negativa ficta atribuible tanto a la Dirección de Pensiones y Jubilaciones como al propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, a través de su Junta Directiva, mediante la cual se entiende negado el derecho a la pensión por jubilación, esta Sala asume la competencia, en términos de lo dispuesto por los artículos 2 y 22, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

Los citados preceptos legales establecen lo siguiente:

“Artículo 2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, y Organismos Descentralizados y los particulares; así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales, sobre preferencias en el cobro de créditos fiscales.”

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

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

En el caso, se surte el citado supuesto de competencia, en razón de que la materia es de naturaleza administrativa; lo anterior, atendiendo a que, conforme a lo dispuesto por la ley que rige al instituto asegurador, la relación jurídica que se entabla entre los órganos del Estado facultados para resolver sobre la solicitud de pensión por jubilación y el particular solicitante es de *supra* a subordinación, por ende, de naturaleza administrativa, de ahí que se surta la competencia de este Tribunal.



Sobre el tema, la citada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California, vigente establece lo siguiente:

BAJA CALIFORNIA

Artículo 58.- El derecho a jubilación y a las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes, se encuentren en los supuestos consignados en esta Ley, y hasta que cumplan con los requisitos que la misma señala.

El Instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha en que quede integrado el expediente. Dentro de los quince días inmediatos siguientes, el Oficial Mayor de Gobierno, o quien tenga esa facultad en el Poder Judicial, Poder Legislativo, Municipios y los organismos públicos incorporados al régimen que esta Ley establece, revisará y resolverá en definitiva acerca de la solicitud de que se trata, para los efectos que expresa la primera parte del artículo 117 de esta Ley.

Artículo 59.- Todas las pensiones que se concedan en los términos del presente capítulo, se otorgarán en base a cuota diaria del salario regulador a que se refiere el artículo 72 de esta Ley.

Artículo 60.- Cuando un trabajador a quien se haya otorgado una pensión, siga en servicio sin haberla disfrutado, podrá renunciar a ella y obtener otra de acuerdo con las cuotas aportadas y el tiempo de servicios prestados con posterioridad.

En ningún caso un pensionado podrá regresar a servicio activo, salvo el de inhabilitados que quedaran aptos para el servicio, los que fueren electos para cargos de elección popular, o los designados para puestos de confianza del Estado, Municipios u organismos públicos incorporados.

Artículo 61.- Las pensiones a que se refiere este Capítulo son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo a lo siguiente:

I.- La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, o invalidez, con:

A) El disfrute de una pensión de viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o del pensionado y

B) El disfrute de una pensión por riesgo de trabajo.

II.- La percepción de una pensión de viudez, o concubinato con:

A) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por invalidez, derivada de los derechos propios como trabajador;

B) El disfrute de una pensión por riesgo de trabajo, ya sea por derecho propio o derivado como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado y

C) El desempeño de un trabajo remunerado.

III.- La percepción de una pensión por orfandad, con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

Fuera de los supuestos legales enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión.

Si el Instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté percibiendo un trabajador, pensionado o pensionista, estas serán suspendidas de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas, lo que deberá hacerse en el plazo y con los intereses que le fije el Instituto, el cual no deberá exceder al tiempo que indebidamente estuvo percibiendo dicha prestación.

Si no se hiciese el reintegro en la forma señalada se perderá el derecho a la pensión.

Artículo 62.- La edad y el parentesco de los trabajadores y sus derechohabientes se acreditará ante el Instituto en los términos de la Legislación Civil; y la dependencia económica será constatada por el Instituto a través de los medios que se consideren necesarios.



Artículo 63.- El Instituto podrá ordenar en cualquier tiempo, la verificación de la autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos que hayan servido de base para conceder una pensión.

Cuando exista sospecha de falsedad de documentación, el Instituto, con audiencia del interesado, procederá a la respectiva revisión y de comprobar la falsedad ordenará la suspensión del pago de la misma y su cancelación, debiendo presentar formal denuncia de los hechos ante la autoridad competente, para los efectos que procedan.

Artículo 64.- Para que un trabajador pueda disfrutar de pensión, deberá cubrir previamente al Instituto los adeudos que tuviese con el mismo, por concepto de cuotas, así como las que hubiere retirado o las que hubieren aplicado a cubrir el importe de préstamos insolutos, en los términos del artículo 57. En caso de fallecimiento del trabajador, sus derechohabientes tendrán igual obligación. Los adeudos que al tramitarse una pensión a los derechohabientes tuviesen el trabajador o pensionado, serán cubiertos por los derechohabientes en los plazos que convengan con el Instituto, con la aprobación de la Junta Directiva.

En los supuestos en que el Estado, Municipios, y en su caso los organismos públicos incorporados, reconozcan antigüedad a sus trabajadores de forma voluntaria o por resolución judicial, deberá el Estado, Municipios y organismos públicos incorporados cubrir las aportaciones y los trabajadores las cuotas, que se hayan omitido durante el periodo reconocido. Dichas aportaciones y cuotas se cubrirán con base al Estudio Actuarial que se realice por el Instituto para el otorgamiento de los beneficios derivados del régimen de esta Ley.

Artículo 67.- Tienen derecho a la jubilación los trabajadores que tengan como mínimo 60 años de edad y 30 años de servicio e igual tiempo de contribución al Instituto, en los términos de esta Ley; las leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, sin perjuicio de lo anterior, podrán prever edad diversa.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del salario regulador definido en el artículo 72 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.

Sin embargo, los trabajadores que habiendo cumplido con los requisitos de jubilación y así lo deseen, podrán seguir laborando y recibirán del Estado, Municipios u organismo público incorporado al que presten el servicio, un estímulo a la permanencia consistente en un incremento porcentual a su salario base de cotización, de acuerdo a la siguiente tabla:

AÑO PORCENTAJE

1	11%
2	12%



3	13%
4	14%
5	15%
6	16%
7	17%
8	18%
9	19%
10	20%

Para la procedencia de dicho estímulo, será requisito necesario que se recabe la anuencia y autorización expresa del Estado, Municipio u organismo público incorporado donde labore el trabajador. En ningún caso podrá excederse el porcentaje de estímulo más allá del 20% del salario base de cotización.

Este estímulo no formará parte del salario del trabajador y, por lo tanto, no se tomará en cuenta para integrar el monto de la jubilación.

Artículo 117.- Los acuerdos de la Junta Directiva por los cuales se concedan, niegue, modifiquen, suspendan o revoquen las Jubilaciones y Pensiones a que esta Ley se refiere, serán sancionados por el Ejecutivo del Estado para que puedan ser ejecutados.

Las demás resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los quince días siguientes, quien resolverá en los términos de las disposiciones de la Ley del Procedimiento para los Actos Administrativos de la Administración Pública del Estado de Baja California.

De los citados preceptos legales se deduce lo siguiente:

1.- La Ley confiere a determinados órganos del Estado la facultad para decidir respecto a la pensión que soliciten los interesados.

2.- Es indudable que se trata de potestades irrenunciables, al ser pública la fuente de la que derivan que es, precisamente, la ley.

3.- Al resolver sobre la solicitud de pensión planteada por los interesados, se impone la voluntad unilateral de los órganos del Estado, puesto que no se requiere del consenso del particular ni de la intervención de los órganos jurisdiccionales. Baste para ello examinar la ley de la materia y, específicamente, el numeral en donde se dota de la potestad respectiva a la Junta Directiva para resolver sobre pensiones y jubilaciones.

4.- Esta clase de decisiones es indudable que afectan la esfera jurídica del particular en tanto que, conforme a las disposiciones legales transcritas, la resolución que recaiga a la petición de la pensión por jubilación (expresa o ficta) implica el reconocimiento o negativa del derecho a obtener dicha pensión, previsto por la ley a favor de los trabajadores con determinados años de servicios y determinado tiempo de cotización al instituto asegurador.



Las características antes anotadas configuran una relación de supra a subordinación entre los órganos del Estado facultados para resolver sobre la solicitud de pensión y el trabajador solicitante, por ende, de naturaleza administrativa y de la competencia de este Tribunal, conforme a lo dispuesto por los artículos 2 y 22, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

Sirve de apoyo a lo expuesto la siguiente jurisprudencia 2a./J. 111/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número de registro 177279, consultable en la página 326 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de septiembre de dos mil cinco, tomo XXII, de rubro y texto siguientes.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del Estatuto Orgánico del propio Instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consenso o de acudir previamente a los tribunales. Por tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables optativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. En esta tesis, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.", para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido Instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva.

Asimismo, son ilustrativos los siguientes criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 71 /98, que posteriormente se reproduce en sus partes conducentes:

Novena Época.
Registro: 199459.
Instancia: Pleno.
Tesis Aislada.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. V, Febrero de 1997.
Materia(s): Común.
Tesis: P. XXVII/97.
Página: 118.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300

Se aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Novena Época.
Registro: 194367.
Instancia: Segunda Sala.
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IX, Marzo de 1999.
Materia (s): Administrativa.
Tesis: 2a. XXXVI/99.
Página 307.

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.

Novena Época.
Registro: 188436.
Instancia: Segunda Sala.
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Noviembre de 2001.
Materia (s): Común.
Tesis: 2a. CCIV/2001.
Página 39.

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del amparo son las siguientes:

a) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; c) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

En conclusión, el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California no hace la distinción que refiere la demandada, en el sentido de que el Tribunal será competente para conocer de actos que versen sobre pensiones y jubilaciones una vez que el trabajador haya finiquitado la relación laboral que guarda con el ente patrón, y se explica porque el hecho de que subsista la relación laboral entre la parte actora y el Estado patrón no impide que se configure la diversa relación jurídica de supra a subordinación entre el actor y el instituto asegurador, con motivo de la petición que aquel les dirige para que se le otorgue la pensión que la ley contempla a su favor; por el contrario, de lo dispuesto por los artículos 60 y 67 de la ley que rige al instituto asegurador, antes transcritos, se aprecia que es posible que un trabajador siga en servicio aún cuando se le haya reconocido el derecho a la pensión y lo que la ley dispone al respecto es que el trabajador no podrá disfrutar de la pensión, sino hasta que haya causado baja.

Por otra parte, las atribuciones que la ley de la materia confiere a los órganos del Instituto asegurador para resolver de manera unilateral con efectos jurídicos particulares y directos, respecto a las pensiones, no se limita a los casos en que el trabajador cuente ya con el carácter de pensionado, sino que incluye el propio reconocimiento del derecho a obtener la pensión o su revocación, lo que se deduce de lo dispuesto por los artículos 58, 63 y 113, fracción IV, de lo cual se sigue que la materia es administrativa y, por ende, de la competencia de este tribunal, aún cuando subsista la relación laboral entre el particular solicitante de la pensión y el Estado patrón y aún cuando el particular no haya adquirido el carácter de pensionado.

En tales condiciones, **es infundado** que el reclamo de prestaciones laborales, como lo refiere la autoridad demandada, forme parte de la controversia administrativa propuesta por la parte actora, sino que únicamente implica que, en caso de que el particular cumpla con los requisitos legales para tener derecho a la jubilación, la autoridad administrativa deberá condicionar el disfrute de ese beneficio de seguridad social a que el trabajador

finiquite su relación laboral por la vía y medios legales a su alcance.

SEGUNDO.- Existencia del acto. La resolución negativa ficta impugnada se integra con los siguientes elementos:

a) La copia fotostática de la solicitud de jubilación presentada por la actora el *****² con sello de recibido original por la Subdirección General de Prestaciones Económicas, ahora Dirección de Pensiones y Jubilaciones, y de la Junta Directiva.

b) El silencio de dicha autoridad para resolver la petición hecha por la demandante.

c) El transcurso de sesenta días naturales sin que la autoridad demostrara que notificó su respuesta a la parte actora.

Elementos que han quedado acreditados en el presente juicio ya que de lo narrado por la actora en su demanda, de la solicitud de pensión de retiro por edad y años de servicio y anexos que anexó a su escrito inicial, documentales que, administradas con el reconocimiento expreso que de su contenido hizo la autoridad demandada, tienen valor probatorio pleno conforme a los artículos 285, fracción VIII, 400 y 414, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, y que tienen la eficacia demostrativa para de ellos advertir que el *****² la parte actora solicitó el otorgamiento de su pensión de retiro por edad y años de servicio por considerar que cumple con los requisitos establecidos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el *****²; por lo que, al *****², fecha de presentación de la demanda, han transcurrido en exceso sesenta días naturales, sin que la demandada acreditara que **notificó** a la actora su respuesta con anterioridad a la presentación de la demanda.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45, penúltimo párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, el cual, respecto a la configuración de la negativa ficta, remite en primer orden al plazo que la ley que rija al acto contemple para que el silencio de la autoridad configure la resolución negativa ficta, empero, el artículo 58 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California establece lo siguiente: "...El instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha en que quede integrado el expediente...", sin que establezca plazo específico porque no puede establecerse en forma clara a partir de cuándo empezara a correr el plazo pues la frase "...**quede integrado el expediente**...", no señala momento que pueda precisarse, porque no establece plazo para la integración del expediente



respectivo, por lo tanto, de conformidad con la ley que rige a este Tribunal, debe entenderse que, en la especie, la negativa ficta se configura transcurridos sesenta días naturales.

BAJA CALIFORNIA Por lo tanto, la existencia del acto impugnado quedó debidamente acreditada en autos con la solicitud de jubilación antes mencionada.

Respecto al planteamiento de inconstitucionalidad que efectúa la demandada, en el sentido de que el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, es contrario a lo dispuesto por los artículos 116, fracción VI y artículo 123 apartado B, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio del control constitucional difuso que autoriza el artículo 133 de la Constitución, no se advierte incompatibilidad entre los preceptos legales y constitucionales citados, ni violación alguna a derechos humanos, por tanto, no procede su inaplicación al caso.

Lo anterior, de acuerdo a la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica.

Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.¹

TERCERO.- Procedencia. La parte actora señala como autoridad demandada al Director de ISSSTECALI. La solicitud no fue presentada ante dicha autoridad ni le corresponde según sus facultades competenciales, tramitar o resolver en forma definitiva si otorga o no una pensión por jubilación, que constituye precisamente la pretensión de la parte demandante.

Por tanto, con fundamento en el artículo 40, fracción VI y 41 fracción II de la Ley del Tribunal, se sobresee el presente juicio lo que corresponde al Director de ISSSTECALI, para los efectos legales conducentes.

Esta Sala de manera oficiosa no advierte que se actualice alguna otra de las causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento establecidos en los artículos 40 y 41 de la Ley del Tribunal. Las partes no plantearon la existencia de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de la litis.

CUARTO.- Estudio. En los motivos de inconformidad hechos valer por la parte actora en su escrito inicial de demanda alega que la negativa ficta combatida es contraria a lo dispuesto por los artículos 58 y 68 de la citada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California, dado que cumple con los requisitos del artículo 68 de la ley en cita y exhibió la documentación requerida por los artículos 24 y 27 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados del ISSSTECALI, señalando que tiene más de *****₂ de servicio e igual cotizando al instituto asegurador y más de *****₃ de edad.

La autoridad demandada, al contestar, expuso las razones y fundamentos que sustentan su negativa y, al efecto, argumentó que la parte actora no tiene derecho a lo que pide por ser trabajadora activa sin que haya solicitado darse de baja ante su patronal, es decir, al solicitar su jubilación aún tenía la

¹ Décima Época. Registro: 2006186, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia (s): Común, Administrativa, Tesis: 2ª./J. 16/2014, Página: 984

calidad de trabajadora activa sin que haya solicitado a la patronal el cambio de status a trabajador pensionado.

Como ya se precisó en los antecedentes del presente fallo, la parte actora omitió ampliar su escrito de demanda, sin embargo, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, la omisión de ampliar no trae como consecuencia el que se tengan por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos expresados al contestar la demanda, por lo que la pretensión se estudiará en los términos en que la *litis* ha quedado configurada con el escrito de demanda y el de contestación de demanda, de ahí que deba analizarse si al momento de presentar la demanda de nulidad el día *****², la parte actora cumplía o no con los requisitos previstos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Se cita como apoyo a lo anterior, la tesis I.7o.A.597 A del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito con número de registro 168091, consultable en la página 2773 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de enero de dos mil nueve, tomo XXIX, de rubro "NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ."

Por otra parte, si lo que se busca con la interposición del juicio es el reconocimiento de un derecho que la parte actora se autoatribuye, es inconcuso que, conforme a lo dispuesto por el artículo 277 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, corresponde a la demandante la carga de acreditar los extremos de su pretensión, esto es, tener derecho a lo solicitado.

Ahora bien, el argumento en que se sostiene la autoridad demandada para negar la pensión por jubilación que le fue solicitada, consistente en que la actora tiene el carácter de trabajadora actora y no se ha dado de baja, es infundado e inoperante.

En efecto, no es indispensable para el reconocimiento del derecho a la pensión por jubilación, que el trabajador se dé de baja como trabajador activo, requisito necesario únicamente para su disfrute, lo que se deduce de lo dispuesto por los artículos 60, 67 segundo párrafo y 68 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Estado, que señala:

“Artículo 60.- Cuando un trabajador a quien se haya otorgado una pensión, siga en servicios sin haberla disfrutado, podrá renunciar a ella y obtener otra de acuerdo con las cuotas aportadas y el tiempo de servicios prestados con posterioridad....”

Artículo 67.- ...

... La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del salario regulador definido en el artículo 72 y **su percepción** comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja...”

Ahora bien, dado que la parte actora afirma en su escrito inicial de demanda que cumple con los requisitos legales para alcanzar su pensión, debe analizarse si efectivamente tiene derecho a lo pedido.

Las normas aplicables al caso que nos ocupa, emanadas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California, disponen:

Artículo 106.- Los órganos de Gobierno del Instituto serán:

- I.- La Junta Directiva, y
- II.- El Director General.

Artículo 107.- La Junta Directiva estará integrada por un Presidente y cuatro Vocales. El Presidente y dos Vocales serán nombrados por el Gobernador del Estado. Un Vocal será designado por la Sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y otro Vocal por el Comité Estatal del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

El Director General será nombrado por el Gobernador del Estado, quien deberá contar con un perfil profesional acorde al objeto y fines del Instituto y con experiencia en materia administrativa y financiera.

Todas las resoluciones de la Junta Directiva, serán comunicadas por escrito al Director General.

Corresponde al Presidente de la Junta Directiva, la representación legal de dicho órgano de gobierno, ante todo tipo de autoridades sean del orden local o federal para la atención de asuntos judiciales, extrajudiciales y administrativos, sin perjuicio de los poderes generales y especiales que otorgue para tales efectos. Por lo que se refiere a las facultades relativas a pleitos y cobranzas, el Presidente de la Junta podrá hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio.

Artículo 113.- Corresponde a la Junta Directiva:

- I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II.- Decidir las inversiones del Instituto;
- III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta Ley;

IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de esta Ley;...

Artículo 117.- Los acuerdos de la Junta Directiva por los cuales se concedan, niegue, modifiquen, suspendan o revoquen las Jubilaciones y Pensiones a que esta Ley se refiere, serán sancionados por el Ejecutivo del Estado para que puedan ser ejecutados....

El Instructivo de Operación correspondiente a la Pensión por Jubilación del Instructivo de Operación del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

1.- El asegurado solicitará **a la Dirección General del ISSSTECALI, su Pensión por Jubilación, utilizando el formato que en el propio Instituto le será proporcionado**, debiendo acompañar:

- a) Constancias de años de servicio.

2.- La Dirección General del Instituto, turnará mediante memorándum al Departamento de Pensiones, la solicitud de Jubilación con los anexos, para su trámite, utilizando el modelo que obra en el Catálogo de formas.

3.- Recibida la solicitud por el Departamento de Pensiones, se procederá a dotarla de folder y en la cejilla del mismo se le asignará un número económico para su identificación, formado por la letra inicial del apellido paterno del solicitante y el número progresivo que le correspondiere de acuerdo al orden en que fue recibido.

(...)



4.- El Departamento de Pensiones, solicitará a través de memorándum, al Departamento de Vigencia de Derechos, la certificación de los años de aportaciones que el solicitante tiene al Fondo de Pensiones y el monto del último sueldo devengado. El modelo del mencionado memorándum se encuentra en el Catálogo de Formas.

BAJA CALIFORNIA 5.- El Departamento de Vigencia de Derechos emite las certificaciones solicitadas y las envía al Departamento de Pensiones.

6.- Recibidas las certificaciones de los años de aportaciones y el último sueldo en el Departamento de Pensiones, se procederá a determinar si ha contribuido al fondo de pensiones por espacio de 30 años, para estar a lo dispuesto por el Artículo 67 de la Ley.

Si la certificación es por un tiempo de aportaciones menor al que señala la Ley, el Departamento de Pensiones interrumpirá el trámite respectivo **y dará aviso de tal circunstancia al interesado o quien lo represente.**

7.- **Si se satisfacen los requisitos, el Departamento de Pensiones procederá a calcular el monto de la pensión equivalente al último sueldo devengado por el trabajador en los términos del Artículo 72 de la Ley.**

8.- Acto seguido, el **Departamento de Pensiones procederá a elaborar el Dictamen que del caso emita la H. Junta Directiva para lo cual se guiará por el modelo de Dictamen que obra en el Catálogo de formas y una vez concluido lo turnará, acompañado de su respectivo expediente, a la Junta Directiva para su consideración.**

9.- Recibido el Dictamen y expedientes por la Junta Directiva del Instituto, lo incluirá en los puntos a tratar en la próxima reunión.

Si la Junta Directiva encuentra que la solicitud se ajusta a Derecho, es decir, que se han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que establece la Ley del Instituto, autorizará que el Dictamen y su respectivo expediente sea remitido al Ejecutivo del Estado para su sanción.

Si por el contrario, encuentra la Junta Directiva que el caso no se ajusta a Derecho o bien considera que uno o varios aspectos deban ser aclarados, tanto el dictamen como su respectivo expediente serán devueltos al Departamento de Pensiones con las indicaciones precisas de la forma en que se habrá de proceder.

10.- La remisión del expediente al Ejecutivo Estatal para su sanción, la hará el Presidente de la Junta Directiva utilizando el oficio cuyo modelo se encuentra en el Catálogo de formas.

Una vez que el Dictamen ha sido sancionado, el Ejecutivo del Estado lo regresará a la Junta Directiva, utilizando el oficio cuyo modelo se encuentra en el Catálogo de formas.

Recibido el expediente y Dictamen sancionado, la Junta Directiva a su vez lo turnará a la Dirección General del Instituto.

11.- La Dirección General del Instituto, comunicará por escrito al interesado que su solicitud de jubilación ha sido aprobada por el Ejecutivo del Estado, anunciándole la fecha en que habrá de ser incluido en la nómina de pensionistas. Para esta comunicación se utilizará el oficio cuyo modelo se encuentra en el Catálogo de formas.

Acto seguido procederá a remitir el Dictamen y expediente al Departamento de Pensiones para que sea ejecutado el acuerdo de la Junta Directiva, recaído sobre el caso.

Del contenido de los preceptos transcritos, se advierte que la autoridad Director de Pensiones y Jubilaciones del Instituto demandado, es a quien le corresponde llevar el control de expedientes actualizados, supervisar la recepción de solicitudes de los asegurados, integrar expedientes y dar seguimiento al trámite de pensiones y jubilaciones, obtener el cálculo del capital constitutivo el estudio anual, Dirección que para el ejercicio de sus funciones cuenta con los Departamentos de Gestión de Pensiones y Jubilaciones, de Nóminas de Pensiones y Jubilaciones; e Histórico de Cotizaciones, conforme el artículo 19 punto 1.3.2 del Reglamento Interno del Instituto Asegurador.

Sin embargo corresponde única y exclusivamente a la Junta Directiva, máximo órgano autoridad del Instituto, la

facultad de resolver, en un término de quince días computados a partir de que recibe el dictamen correspondiente, de “**conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de esta Ley**”.

Así, en términos del artículo 6º del diverso Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, La Dirección de Pensiones y Jubilaciones debe integrar el expediente del caso y elaborar un dictamen que enviará a la Junta Directiva, para que ésta, como indica el artículo 7º del reglamento en cita y con base en las facultades que le concede la fracción IV del artículo 116 de la Ley, determine sobre la procedencia de la solicitud.

En ese sentido se ha pronunciado en diversas ejecutorias aprobadas por unanimidad el Pleno de este Tribunal, que ha sustentado el criterio que la Junta Directiva es el órgano competente para conceder o modificar las jubilaciones y pensiones del instituto en cuestión y que **la sanción o aprobación que hace el Ejecutivo es un requisito para la eficacia del acto administrativo**, pero no forma parte de la voluntad del Estado generadora del acto administrativo.

Ahora bien, la demandante afirma que cumple con los requisitos de Ley para **obtener pensión por edad y años de servicio** por lo que debe acreditar los hechos en los que se sustenta su pretensión, esto es, tener, por lo menos cincuenta y cinco años de edad, haber laborado más de quince años en la Administración Pública Estatal o Municipal e igual número años cotizados al fondo de pensiones que administra el instituto asegurador al momento de solicitud su pensión, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de febrero de dos mil quince, en relación a la artículo segundo transitorio de este ordenamiento y en el artículo 12 en relación con el artículo cuarto Transitorio de la Ley que Regula a los Trabajadores que Refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social, ésta última por ser la actora un miembro del magisterio, vigentes al momento en que la parte actora solicitó su pensión (*****2). Para mayor claridad se transcriben los citados preceptos.

De la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja



California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de febrero de dos mil quince.

“ARTÍCULO 68.- Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido sesenta años de edad, tuviesen quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto; las leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, sin perjuicio de lo anterior, podrán prever edad diversa.

SEGUNDO.- Las condiciones técnicas y porcentajes de cuotas y aportaciones para tener derecho a los servicios y prestaciones que derivan de la presente Ley serán las establecidas en las Leyes que regulan las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.”

De la Ley que Regula a los Trabajadores que Refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

ARTÍCULO 12.- Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido sesenta y cinco años de edad, tuviesen quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

CUARTO.- Los requisitos para pensionarse por retiro por edad y tiempo de servicios, serán los siguientes:

Generación Actual

Requisito: Contar con al menos 15 años de cotización y una edad de acuerdo a la tabla siguiente:

Año	Trabajador
2015	55
2016-2017	56
2018-2019	57
2020-2021	58
2022-2023	59
2024 en adelante	60

Monto: un porcentaje del salario regulador, de acuerdo a la tabla siguiente:

Antigüedad	Porcentaje
15	50.00%
16	52.50%
17	55.00%
18	57.50%
19	60.00%
20	62.50%
21	65.00%
22	67.50%
23	70.00%



24	72.50%
25	75.00%
26	80.00%
27	85.00%
28	90.00%
29	95.00%
30	100.00%

Plazo: Vitalicia con transmisión a beneficiarios, disminuyendo un 10% cada año hasta quedar en el 50% de la pensión original.

Nuevas Generaciones

Requisito: 65 años de edad y 15 años de servicio e igual tiempo de contribución al Instituto.

Monto: 100% del salario regulador.

Plazo: Vitalicia con transmisión a beneficiarios, disminuyendo un 10% cada año hasta quedar en el 50% de la pensión original.

El demandante afirma que al momento de realizar la solicitud ante la autoridad administrativa cumplió con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la norma para su procedencia; siendo esto que contaba con más de *****₃ de edad, y más de quince años de servicio e igual tiempo de cotización al instituto.

Solicitud sobre la cual recayó el silencio de la autoridad administrativa, por lo que, se interpuso demanda de nulidad en contra de la negativa ficta configurada.

Al impugnarse una negativa ficta, debe establecerse **en qué momento deben estar satisfechos los requisitos de ley para obtener el derecho solicitado (pensión por edad y tiempo de servicio)**, a fin de estar en aptitud de analizar si el demandante cumplió con la carga procesal de acreditar haber cumplido dentro del plazo correspondiente los requisitos para la procedencia de la jubilación; en términos del artículo 277 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de aplicación supletoria en materia administrativa.

En el caso de demandar una negativa ficta, por su naturaleza, los requisitos para obtener el derecho fictamente negado deben estar satisfechos **al momento de presentar la demanda**, conforme a las siguientes consideraciones:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio, que la legitimación *ad causam* implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable, **y el momento en que deben quedar colmados los requisitos sustantivos es al entablar la demanda y no durante la secuela procesal.**

Además, estableció que ni en aún aras del cumplimiento al principio de economía procesal, se puede soslayar la ausencia del derecho sustantivo derivado de la falta de cumplimiento de todos sus elementos a la presentación de la demanda.

CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. AL ENTABLAR LA DEMANDA EL ASEGURADO DEBE REUNIR EL REQUISITO DE EDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.

La legitimación "ad causam" implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable y la legitimación "ad procesum" es la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. En congruencia con lo anterior, el asegurado que pretenda demandar del Instituto Mexicano del Seguro Social, al amparo de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, la pensión de cesantía en edad avanzada, previamente a presentar la demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, debe reunir los requisitos de los artículos 145 y 146 de dicha Ley, dado que el incumplimiento de alguno de ellos se traducirá en su falta de legitimación en la causa, provocando la improcedencia de la pretensión deducida en juicio, en este caso, el otorgamiento y pago de dicha pensión; es decir, el asegurado debe satisfacer el requisito de edad exigido en el indicado artículo 145, antes de presentar la demanda, ya que no es permisible que lo haga durante la secuela procesal. Por tanto, no es posible postergar su cumplimiento hasta la etapa de demanda y excepciones donde se fija la controversia, porque los elementos sustantivos deben estar satisfechos antes de iniciarse el juicio, sin que una cuestión procesal como la relativa a la fijación de la litis pueda modificarlos. Lo anterior resulta también aplicable desde que el asegurado solicite en el citado Instituto el pago de la pensión referida.

Época: Novena Época, Registro: 167299, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Mayo de 2009, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 63/2009, Página: 102.

Contradicción de tesis 196/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia de Trabajo y Segundo en Materia de Trabajo (entonces Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo), ambos del Cuarto Circuito. 11 de marzo de 2009. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Encargado del engrose: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Razones por las cuales el Tribunal Nacional, sostiene que el momento en que deben quedar colmados los requisitos sustanciales es al entablar la demanda.

"En cambio, en la presente contradicción el punto a esclarecer alude al momento en que se actualizan los elementos de la acción para poder tenerla por acreditada en el juicio, cuando ello ocurre con posterioridad a la presentación de la demanda, específicamente en la etapa de demanda y excepciones.

*En otras palabras, aunque en ambas contradicciones se aborda el tema de la actualización de los elementos de la acción, sin embargo, en la *****₁ se analizó el momento a partir del cual inicia el pago de la*

pensión, en cambio, en la presente, el efecto que produce la actualización de los elementos de la acción al momento de celebrarse la audiencia, en su etapa de demanda y excepciones y no desde la presentación de la demanda.

En este orden, debe abordarse el tema y determinar el criterio que debe regir las situaciones jurídicas similares que se presenten en el futuro.

SEXTO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en esta resolución.

Para abordar el tema controvertido, es necesario tener en cuenta el contenido del artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal, y el de los diversos 145 y 146 de la Ley del Seguro Social.

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

Este precepto contempla que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública y que en ella se deben comprender diversos seguros encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, y sus familiares.

En relación con el seguro de cesación involuntaria del trabajo, la Ley del Seguro Social derogada lo contemplaba en sus artículos 145 y 146, y aunque quedaron transcritos con antelación, conviene reproducirlos nuevamente:

"Artículo 145. Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado:

"I. Tenga reconocido en el instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales;

"II. Haya cumplido sesenta años de edad; y

"III. Quede privado de trabajo remunerado."

"Artículo 146. El derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos señalados en el artículo anterior, siempre que solicite el otorgamiento de dicha pensión y haya sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio."

El primero de los preceptos señalaba que había cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quedaba privado de trabajo remunerado, contar con sesenta años de edad y tuviera reconocidas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

Por su parte, el artículo 146 preveía que el derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada comenzaría desde el día en que el asegurado cumpliera con los requisitos que marcaba el artículo 145, siempre que solicitara el otorgamiento de dicha pensión.

Con el propósito de resolver el punto de contradicción que previamente ha sido delimitado, se estima indispensable definir lo que debe entenderse por legitimación en la causa, así como en qué consiste la legitimación en el proceso, por ser conceptos que están íntimamente ligados con el problema jurídico que es materia de este asunto, a saber, en qué momento debe quedar colmado el requisito previsto en la fracción II del artículo 145 de la Ley del Seguro Social actualmente derogada, relativo a la edad del trabajador para obtener sentencia favorable en un juicio laboral en el que demande del Instituto Mexicano del Seguro Social, el otorgamiento y pago de una pensión de cesantía en edad avanzada, esto es, si debe ser previo a la presentación de la demanda o puede ser en la etapa de demanda y excepciones.

Para el fin establecido resulta útil acudir al criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis que dice:

"LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, DETERMINACIÓN DE EXISTENCIA DE LA. DEBE ESTARSE AL MOMENTO EN QUE SE EJERCITA LA ACCIÓN O SE PROMUEVE LA INSTANCIA, Y NO A LA FECHA EN QUE SE FIRMA EL ESCRITO RESPECTIVO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de 'ad procesum' y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación 'ad causam' que implica el tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquél que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación 'ad procesum' es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la 'ad causam' lo es para que se pronuncie sentencia favorable. Ahora bien, de los principios expuestos se desprende que antes del juicio o instancia no puede hablarse de legitimación procesal activa, pues ésta se produce únicamente hasta el momento en que se ejercita la acción en el proceso por quien tiene aptitud para hacerla valer; es decir, sólo dentro del proceso puede configurarse la legitimación procesal del promovente. Así, la acción nace con su ejercicio ante el órgano jurisdiccional; antes de dicho ejercicio no hay acción; por lo tanto, el actor debe tener aptitud para ejercitar su acción en el momento mismo de ese ejercicio. Los elementos relacionados llevan a concluir que para determinar si se produce la legitimación procesal activa en el juicio, debe estarse al momento o fecha en que el actor presente su demanda o, en su caso, a aquélla en que el recurrente promueva su instancia. En cambio, no será correcto estar a la fecha en que simplemente se firme el escrito respectivo. Lo anterior se pone de relieve si se considera que la sola firma de los escritos que se presentarán en el proceso, no tiene ningún efecto en el mundo jurídico, pues no es sino hasta el momento en que el escrito se presenta ante el órgano jurisdiccional cuando se surtirán los efectos procesales correspondientes. Por lo tanto, es claro que debe atenderse al momento de presentación de la demanda o del recurso ante el respectivo órgano jurisdiccional para juzgar sobre la legitimación procesal, siendo incorrecto examinarla antes de ese momento."(4)

Del criterio anterior deriva con toda nitidez que la legitimación "ad causam" implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, a diferencia de la legitimación "ad procesum" que se produce hasta que la acción es ejercitada en el juicio por quien tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, por ser el titular o representante del mismo.

Así, mientras la legitimación en el proceso es requisito para la procedencia del juicio, la legitimación en la causa es indispensable para obtener sentencia favorable.

De los principios expuestos se desprende que antes del juicio o instancia no puede hablarse de legitimación procesal activa, pues ésta se produce únicamente hasta el momento en que se ejercita la acción en el proceso por quien tiene aptitud para hacer valer aquélla; es decir, sólo dentro del proceso puede configurarse la legitimación procesal del promovente.

En otro sentido, es válido afirmar que la acción nace con su ejercicio ante el órgano jurisdiccional; antes de dicho ejercicio no hay acción; por tanto, el actor debe tener aptitud para ejercitarla en el momento mismo de hacerla valer.

Ese derecho de acción abstracto que se concretiza en un proceso se ejercita a través de un acto introductivo denominado demanda dirigida a la autoridad jurisdiccional para que inicie el proceso; en cambio, la pretensión del actor no va dirigida al Juez sino a la contraparte, por esa razón la demanda debe contener lo que se pide y los fundamentos de hecho y de derecho que apoyen aquélla.

En ese aspecto, la demanda es un acto jurídico unilateral de voluntad cuya existencia depende de que se produzca válidamente la manifestación de voluntad en la forma y con los requisitos exigidos por la ley procesal y atendiendo a la naturaleza de la petición que se formule o de la prestación que se reclame. Es el acto que generalmente por escrito, provoca la actuación de la autoridad jurisdiccional, es introductivo y sirve de postulación como un instrumento adecuado para el ejercicio de la acción y la formulación consecuente de la pretensión, cuyo objetivo es obtener la aplicación de la ley en la solución de la controversia planteada.

Por esa razón la Constitución Federal en el artículo 17, párrafo segundo, garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, dada la prohibición que deriva de este precepto magno de que los particulares se hagan justicia por propia mano, cuyo derecho fundamental

consiste básicamente, en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a provocar la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permite obtener una decisión en la que se resuelvan las pretensiones deducidas, con la particularidad de que los gobernados deberán acudir a la tutela jurídica del Estado, cuando se actualice en su perjuicio la violación de un derecho, el desconocimiento de una obligación, o cuando tienen la necesidad de que se declare, preserve o constituya un derecho, si alguna de estas pretensiones no ha sido lograda sin la intervención coactiva del Estado.

Es aplicable en lo conducente el criterio de la extinta Tercera Sala que dice:

"ACCIONES CIVILES, EL EJERCICIO DE LAS, NO CONSTITUYE ACTO ILÍCITO NI ABUSO DEL DERECHO. El ejercicio de las acciones civiles no constituye un hecho ilícito, ni un abuso del derecho. No lo primero, porque por hecho ilícito debe entenderse en un sentido lato, aquél que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres, y es obvio que el ejercicio de una acción civil ante los tribunales, aunque no prospere, es un derecho que dentro de un régimen jurídico responde a la necesidad de evitar la venganza privada o a la idea de evitar que cada quien se haga justicia por propia mano, según principio consagrado en el artículo 17 constitucional. Tampoco es lo segundo, porque no es un abuso del derecho el acudir a los tribunales para exigir la tutela jurídica del Estado frente a la violación de un derecho, al desconocimiento de una obligación o a la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho."(5)

Con base en las premisas establecidas, esta Segunda Sala concluye que el asegurado que pretenda demandar del Instituto Mexicano del Seguro Social al amparo de la derogada ley que rige ese instituto, la pensión de cesantía en edad avanzada, debe reunir, previo a presentar la demanda, los requisitos previstos en los artículos 145 y 146 de dicha ley, dado que su incumplimiento se traduce en la falta de legitimación en la causa, provocando la improcedencia de la pretensión deducida en juicio, en este caso, la condena al otorgamiento y pago de la pensión de cesantía en edad avanzada; **por tanto, si un asegurado presenta la demanda antes de cumplir con el requisito de la edad, no podrá obtener laudo favorable, porque ese elemento incide en la falta de legitimación en la causa, sin que sea permisible satisfacer ese requisito durante la secuela procesal, porque se reitera, los elementos de la acción deben estar colmados al entablarse la demanda,** pues eso demuestra que a pesar de que el actor era titular de un derecho sustantivo, el obligado a reconocerlo se negó injustificadamente a admitirlo obligando al titular a solicitar la intervención de la autoridad judicial, lo anterior resulta también aplicable desde que el asegurado solicite en el citado instituto el pago de la pensión referida.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada la circunstancia de que la acción materia de debate, debe ser ejercida ante una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyo proceso se rige por las normas adjetivas

previstas en la Ley Federal del Trabajo y que conforme a la jurisprudencia de la extinta Cuarta Sala que enseguida se reproduce, la litis en el juicio ordinario laboral se fije en la etapa de demanda y excepciones, como deriva del siguiente criterio que dice:

"RÉPLICA Y CONTRARRÉPLICA, SON ALEGACIONES QUE DEBEN SER CONSIDERADAS POR LAS JUNTAS AL EMITIR EL LAUDO, YA QUE TIENEN POR OBJETO PRECISAR LOS ALCANCES DE LA LITIS YA ESTABLECIDA. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 878 de la Ley Federal del Trabajo, la controversia laboral se fija en la audiencia de demanda y excepciones, ya que es la etapa en la que se plantean las cuestiones aducidas por las partes en vía de acción y excepción, donde el actor expone su demanda, ratificándola o modificándola y precisando los puntos petitorios, y el demandado procede en su caso a dar contestación a la misma, oponiendo excepciones y defensas, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos afirmados por su contraparte y en cuya fase del juicio las partes pueden por una sola vez replicar y contrarreplicar. Ahora bien, estas figuras procesales, que no deben confundirse con la ampliación de la demanda ni con la reconvencción, puesto que no cambian ni amplían la materia original del juicio, sólo constituyen alegaciones que en los términos de la fracción VI del citado precepto, pueden formular las partes en relación a las acciones y excepciones planteadas en su demanda y contestación, con el propósito limitado de precisar los alcances de la controversia; por tanto, debe concluirse que la réplica y contrarréplica, en caso de que las partes quieran hacerlas, son alegaciones que ratifican la litis en el juicio laboral y, que, si se asentaron en el acta correspondiente, deben tenerse en consideración al emitirse el laudo"(6)

Puesto que de la circunstancia de que la controversia se fije en la audiencia de ley, no se sigue que los elementos de la acción ejercida puedan colmarse hasta esa etapa, dado que como ya se explicó, para obtener laudo favorable es requisito indispensable que los elementos de aquélla estén plenamente demostrados al momento de presentar la demanda; esto es, la titularidad del derecho que se cuestiona en juicio debe ser anterior a la presentación de la demanda, que es la que da surgimiento al derecho de acción.

Lo anterior es así, si se toma en consideración que la contestación de demanda debe ser producida precisamente en relación con los hechos y pretensiones contenidos en la demanda, y si bien acorde con lo previsto en el artículo 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, (7) existe la posibilidad de que la parte actora en la fase de demanda y excepciones pueda modificarla, y que dicha modificación e incluso la réplica y contrarréplica que se formulen oportunamente, deban formar parte de la litis, esa consecuencia procesal no puede influir en aspectos sustantivos atinentes a los elementos de la acción, los cuales deben estar satisfechos antes de iniciarse el juicio, pues precisamente sobre ellos es que versará la contestación que dé el demandado, ya que de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a este último, **sin que sobre este aspecto, pueda invocarse la tutela a favor de la clase trabajadora que deriva de los principios rectores de las normas laborales, pues esa tutela no tiene el alcance de soslayar los elementos de la acción.**

Corolario de lo anterior, es que el propio artículo 146 de la Ley del Seguro Social establezca que el derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada comienza desde el día en que el asegurado cumple con los requisitos del diverso artículo 145, entre ellos, el de la edad, siempre que la solicite y haya sido dado de baja del régimen obligatorio.

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala la circunstancia de que el requisito de edad a que alude la norma sujeta a interpretación en este asunto, constituye una condición resolutoria, que impide el nacimiento del derecho hasta que aquélla se cumpla, por lo que no es posible exigir su satisfacción por la vía judicial antes del surgimiento de la obligación respectiva, dado que en tales condiciones existe una falta de legitimación en la causa de la parte actora que impide a ésta obtener resolución favorable, **por lo que ni en aras del cumplimiento del principio de economía procesal, se puede soslayar la ausencia del derecho sustantivo, derivado de la falta de cumplimiento de todos sus elementos.**"

No pasa inadvertido que en el último párrafo del texto de la tesis se indica: "Lo anterior resulta también aplicable desde que el asegurado solicite en el citado Instituto el pago de la pensión referida". Sin embargo, lo anterior no es aplicable al caso concreto porque como consta del cuerpo de la resolución de la contradicción de tesis 196/2008 SS, el artículo interpretado fue el artículo 145 de la abrogada Ley del Seguro Social, teniendo en cuenta que: "...precisamente dicho precepto, en su fracción II, establece que para tener derecho al otorgamiento de la pensión de cesantía el demandante debe tener cumplidos, al momento de solicitar la pensión, los sesenta años cumplidos, entendiéndose que inicia esa solicitud cuando acude ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje a demandar su derecho."

La consideración del Tribunal Nacional, en el sentido de que los requisitos para el otorgamiento de la prestación de seguridad social deben cumplirse al momento de solicitarla, no es aplicable al caso concreto, puesto que la demanda, en la legislación interpretada por la Corte, hace las veces de solicitud.

Razones por las cuales es aplicable la Tesis 2a./J. 63/2009 no obstante que se emitió en materia Laboral y, la explicación de cómo rige la legitimación en la causa en materia Administrativa en la cual opera el principio de decisión previa.

Este requisito consiste en que no son admisibles pretensiones frente a la administración pública ante los tribunales sin la



existencia de una manifestación de voluntad de la entidad pública en relación a la cual la pretensión se formula.

Es un requisito de procedibilidad del juicio. Conforme al artículo 40, fracción VI, de la Ley del Tribunal:

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

...

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

LA DECISIÓN PREVIA Y LA LEGITIMACIÓN AD CAUSAM.

Los elementos sustantivos se satisfacen cuando los hechos se subsumen en la hipótesis normativa que contempla el derecho.

1). Cuando existe acto administrativo definitivo.

En este supuesto, la subsunción debe ser previa a su emisión, el juicio de nulidad ante el órgano jurisdiccional persigue asegurar la vigencia del principio de legalidad administrativa, lo cual implica analizar el acto administrativo en los términos y condiciones en que fue emitido. En consecuencia, si cuando fue emitido no existía subsunción de los hechos a la norma, no existía el derecho pretendido.

El juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, por regla es revisor de la legalidad de la actuación administrativa que culmina con un acto administrativo definitivo, por lo que la pretensión procesal del particular en el juicio deberá dirigirse contra éste último.

En conclusión, los requisitos sustanciales deben estar satisfechos desde la emisión del acto administrativo definitivo (debidamente notificado), que es previo a la presentación de la demanda ante el Tribunal.

2). Cuando exista negativa ficta

La Ley del Tribunal regula la negativa ficta en su artículo 45, párrafo cuarto:

"Artículo 45.-La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala correspondiente al domicilio del actor o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

...

En los casos de negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término en que esta autoridad debió dictar

resolución. A falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales.

..."

Existe negativa ficta cuando ha transcurrido el término en que la autoridad debió dictar resolución.

NATURALEZA DE LA NEGATIVA FICTA

La ficción legal la estableció el legislador a favor del justiciable, sólo para el efecto de que satisficiera el requisito de procedibilidad del juicio; no es una negativa de naturaleza sustancial sino procesal, no es la expresión de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos y goza de la presunción de legalidad, por tanto, no es de un acto administrativo.

Así se explica que no existe plazo para la interposición de la demanda, y no exime a la autoridad del deber de dar respuesta a la petición, según se lee del artículo 45 antes transcrito, por lo que el justiciable tiene la opción de esperar la resolución expresa o demandar ante el órgano jurisdiccional.

La función de la solicitud en la negativa ficta.

La solicitud de pensión de jubilación constituye la condición para el nacimiento de la negativa ficta.

La legitimación en la causa implica ser el titular del derecho controvertido en juicio, la titularidad del derecho implica que los hechos se subsumieron en la hipótesis normativa que concede el derecho. Si el solicitante está en aptitud de esperar la resolución expresa, o bien de promover el juicio ante el órgano jurisdiccional, no tiene la carga de promover el juicio y está en aptitud de hacerlo cuando los hechos se subsuman en la hipótesis normativa que concede el derecho.

En otras palabras, una vez satisfecho el requisito de procedibilidad del juicio administrativo, la condición del demandante es análoga a la del demandante en el juicio laboral, por tanto, es aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **que sostiene que los requisitos sustantivos deben estar satisfechos al entablar la demanda.**

En esencia, el Máximo Tribunal sostiene como argumento toral que la legitimación *ad causam* implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el

juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable a su pretensión, lo cual implica que el actor debe ser, a la presentación de la demanda, titular del derecho que justifique la pretensión.

En palabras llanas, los elementos sustantivos del derecho deben estar satisfechos antes de la presentación de la demanda y no durante el proceso. Sólo quienes eran titulares del derecho al presentarse la demanda, pueden obtener sentencia favorable.

El Máximo Tribunal sostiene este criterio en consideraciones de naturaleza teórica relacionados con la Teoría General del Proceso, respecto de conceptos tales como "legitimación ad causam", "legitimación ad processum", "pretensión", "acción", etc.

En nuestra legislación local, esta premisa que previamente a la presentación de la demanda se debe ser titular de un derecho para obtener sentencia favorable, se encuentra plasmada en el artículo 1 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California, que en sus fracciones I y II establecen:

"Artículo 1.- El ejercicio de las acciones civiles requiere:

I.- La existencia de un derecho;

II.- La violación de un derecho o el desconocimiento de una obligación, o la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho;

..."

Este precepto establece un principio general del derecho procesal. En materia administrativa, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California, es aplicable supletoriamente².

La consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es aplicable a todo tipo de juicios, sus argumentos se sostienen en la Teoría General del Proceso cuyos conceptos son aplicables a todo tipo de procesos independientemente de la materia.

Conforme al criterio de nuestro Máximo Tribunal, el juicio es para eliminar el daño producido por la lesión de un derecho y no para evitar el daño que podría derivar de la lesión de un

² Artículo 30, párrafo tercero, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California:

"Artículo 30.- ...

A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles del Estado, siempre que se refiera a Instituciones previstas en esta Ley o la que rija el acto impugnado; y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso."

derecho futuro. Utilizando la terminología de Piero Calemandrei, “el juicio es de tutela represiva y no preventiva”³.

Así, en caso de que el acto impugnado sea una negativa ficta, los requisitos para que se reconozca en el juicio el derecho solicitado y fictamente negado, deben estar satisfechos a la presentación de la demanda.

Bajo este contexto, se analizará si efectivamente el demandante acreditó el extremo que le correspondía a la presentación del escrito de demanda (*****₂):

Dado que la parte actora tiene la calidad de **Generación Actual** de acuerdo al artículo segundo transitorio de la Ley que Regula a los Trabajadores que Refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; por lo que, en tratándose de pensiones de retiro por edad y tiempo de servicio, debe contar con al menos 15 años de servicio y de cotización al fondo de pensión y jubilación y en relación a la fecha de la solicitud será la edad; siendo en el caso de estudio, contar como mínimo 55 años de edad.

La parte actora, para acreditar los hechos en que se fundan sus pretensiones, exhibió copia fotostática de la constancia de trabajo expedida el *****₂ por el Jefe de Administración de Personal del Gobierno del Estado, copia fotostática de la solicitud por pensión con sello de recibido de *****₂, copia fotostática de su credencial electoral expedida por el Instituto Nacional Electoral y copia del acta de nacimiento y curp, mismas que en copia certificada exhibió la autoridad demandada.

En relación con el primer requisito, la copia fotostática de la credencial para votar y acta de nacimiento tienen el alcance demostrativo para acreditar que la parte actora **nació**

³ En su obra “Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares”, traducida por Santiago Sentis Melendo y prologado por Eduardo J. Couture, Editorial bibliográfica Argentina, páginas 40 y 41: “6.- a) En primer término, no se debe identificar el periculum in mora, que es condición típica y distintiva de las providencias cautelares, con el peligro genérico de daño jurídico en vista del cual, en ciertos casos, la tutela jurisdiccional ordinaria puede asumir carácter preventivo. Es preciso no establecer confusión entre la tutela preventiva y tutela cautelar: conceptos distintos. Aunque entre ellos pueda existir la relación de género a especie. En ciertos casos, también nuestro sistema procesal admite que el interés suficiente para invocar la tutela jurisdiccional pueda surgir, antes de que el derecho haya sido efectivamente lesionado, por el solo hecho de que la lesión anuncie como próxima o posible; en estos casos, la tutela jurisdiccional, en lugar de funcionar con la finalidad de eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho, funciona a priori con la finalidad de evitar el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no realizada. Se habla en estos casos, en contraposición a la tutela sucesiva o represiva, de tutela jurisdiccional preventiva, en la cual el interés de obrar surge no del daño sino del peligro de un daño jurídico; el caso mas notorio de este tipo de juicios preventivos se tiene la figura de la condena en futuro, admitida también en nuestro derecho; pero el ejemplo no es único (véase también n. 24). En estos casos de tutela preventiva no estamos, sin embargo, todavía en el campo de la tutela cautelar; en efecto, si se prescinde del momento del interés (que nace aquí del peligro en lugar de nacer de la lesión del derecho), nos encontramos todavía frente a casos de tutela ordinaria, con efectos definitivos”

*****2, según se advierte de su clave de elector y del acta de nacimiento, por lo que, a la fecha de presentación de la demanda de nulidad, tenía *****3 años de edad.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 322 fracción V y 414 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria, se tiene por acreditado que la parte actora a la fecha de presentación de la demanda tenía *****3 años de edad, es decir, SI cumplía con el requisito de EDAD previsto en el artículo 68 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el *****2, y artículo cuarto Transitorio de la Ley que Regula a los Trabajadores que Refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

Continuando, se observa que, si bien quedó acreditado que cumplió con el requisito de la edad, debe analizarse si se probó en autos el tiempo de servicio y cotización que establece el citado artículo transitorio.

La autoridad demandada exhibió como anexo a su escrito de contestación, copia certificada del expediente administrativo formado con motivo de la solicitud de pensión, exhibiendo diversas documentales entre las cuales obra carta de trabajo elaborada por el Jefe del Departamento de Administración de Personal de Gobierno del Estado mediante el cual informa a esta Sala todos los cargos que ha desempeñado la parte actora a partir del día *****2 a la fecha, así como estudio de cotización emitido por el Departamento Histórico de Cotizaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, en el que se hace constar que al *****2, la parte actora había cotizado al fondo de pensiones y jubilaciones *****2.

Instrumentales públicas no fueron objetadas en cuanto a su autenticidad y contenido, por lo que adquiere valor probatorio pleno en los términos de los artículos 322 fracción V, 323 y 405 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado, aplicado supletoriamente en la materia, por disposición de los artículos 30 y 79 de la Ley que rige a este Tribunal, y por tanto es de eficacia suficiente para acreditar que la demandante cumple con el requisito establecido en el artículo 68 de la Ley de ISSSTECALI, consistente en contar con más de quince años de

servicio y cotización al fondo de pensiones y jubilaciones del Instituto; **siendo que la demanda fue presentada el día *****₂, por lo que a dicha fecha el demandante contaba ya con *****₂ de servicio.**

De conformidad con las consideraciones jurídicas expuestas, al haber quedado acreditado que la parte actora cumplía con los requisitos previstos en el artículo 68 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado, artículo Tercero Transitorio del propio ordenamiento legal en cita y artículo cuarto Transitorio de la Ley que Regula a los Trabajadores que Refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social al momento en que presentó la demanda de nulidad; siendo esto que contaba con *****₃ de edad, *****₂, **lo procedente es declarar la nulidad de la negativa impugnada, al actualizarse la causal de nulidad prevista en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.**

Cabe decir que no son obstáculo a lo antes resuelto las pruebas ofrecidas por las autoridades demandadas, a saber, el informe de autoridad a cargo del Oficial Mayor del Gobierno del Estado, así como la confesional a cargo de la parte actora, dado que dichas probanzas sólo tienen el alcance de demostrar que la parte actora es trabajador activo del Gobierno del Estado y que su patrón no ha solicitado su baja para que se pensiones, todo lo que, como quedó precisado en el presente fallo, no es requisito o impedimento para que la parte actora solicite su pensión.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 84 de la Ley que rige a este Tribunal, es procedente condenar a la autoridad demandada Director de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI, remitir inmediatamente a la Junta Directiva de ISSSTECALI, el expediente del la demandante a efecto de que se emita la resolución correspondiente, y deberá condenarse a la Junta Directiva del ISSSTECALI a emitir un acuerdo en el que conceda a la parte actora la pensión de retiro por edad y años de servicio que solicitó el *****₂, ante el Departamento de Pensiones del propio instituto y como dicha pensión es dinámica, en tanto aumenta con cada año o fracción que se cotice al instituto asegurador, para garantizar el pleno goce de su derecho, deberá ser la propia Junta Directiva quien establezca el porcentaje que por ley le corresponda recibir a la parte actora al momento de su retiro.

Con apoyo en el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, es de resolverse y se...

RESUELVE

PRIMERO.- Conforme a lo expuesto en el considerando TERCERO de este fallo, se sobresee en el presente juicio respecto de la autoridad Director General del ISSSTECALI, por los motivos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la negativa recaída a la solicitud de jubilación presentada por la parte actora el *****² ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones y la Junta Directiva del ISSSTECALI.

TERCERO.- Se condena a la autoridad demandada Director de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI, a remitir inmediatamente a la Junta Directiva de ISSSTECALI, el expediente del la demandante a efecto de que se emita la resolución correspondiente, y se condena a la Junta Directiva del ISSSTECALI a emitir un acuerdo en el que conceda a la parte actora la pensión de retiro por edad y años de servicio que solicitó el *****², ante el Departamento de Pensiones del propio instituto y como dicha pensión es dinámica, en tanto aumenta con cada año o fracción que se cotice al instituto asegurador, para garantizar el pleno goce de su derecho, deberá ser la propia Junta Directiva quien establezca el porcentaje que por ley le corresponda recibir a la parte actora al momento de su retiro.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió la Licenciada Flora Arguiles Robert, Magistrada de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, y firmó ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos, Mayerling Lugo Ortiz, quien da fe.

1	ELIMINADO: Nombre, con 3 en página 1 y 19. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
2	ELIMINADO: Fecha, con 21 en página 10, 12, 13, 16, 29, 30, 31 y 32. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
3	ELIMINADO: Edad, con 5 en página 12, 18, 30 y 31. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

LA SUSCRITA, AZUCENA MARGARITO ALCARAZ, SECRETARIA DE ACUERDOS DEL JUZGADO SEGUNDO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD, CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA MAGISTRADA TITULAR DEL JUZGADO SEGUNDO, DE FECHA **VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIEICINUEVE**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **391/2017 SS**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACION DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **TREINTA Y DOS** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 80, 83, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 15 DEL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, A **VEINTIDOS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO**. DOY FE. -----

úz/22-11-2024



Azucena