

*****¹

VS.

**DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA, Y OTRA AUTORIDAD.**

EXPEDIENTE: 74/2020 T.S.

SENTENCIA DEFINITIVA

Ensenada, Baja California, once de febrero de dos mil veintidós.

SENTENCIA DEFINITIVA, que declara la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada.

GLOSARIO

- *parte actora*: *****¹.

- *Instituto*: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

- *Ley del Tribunal*: Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California (Publicada en el Periódico Oficial de esta entidad federativa, número 36, de fecha siete de agosto del dos mil diecisiete)¹.

- *Tribunal Estatal*: Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

ANTECEDENTES DEL JUICIO

¹ Ordenamiento legal aplicable para resolver el presente juicio; según lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California en fecha dieciocho de junio de dos mil veintiuno; misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación, como lo establece su artículo primero transitorio).



I. Presentación. La demanda se presentó el veintiuno de febrero de dos mil veinte.

II. Admisión. La demanda se admitió a trámite en auto del veinticuatro de febrero de dos mil veinte.

III. Resolución impugnada. La resolución de negativa ficta derivada de la instancia que la *parte actora* presentó el tres de diciembre de dos mil veinte.

IV. Contestación de demanda. Las autoridades demandadas contestaron en términos de los escritos visibles en autos a fojas 032 a 036 (subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*) y de 040 a 042 (director general del *Instituto*).

V. Audiencia. La audiencia de pruebas y alegatos culminó el once de enero de dos mil veintidós.

COMPETENCIA

Este Juzgado Tercero del *Tribunal Estatal* es competente para conocer del presente asunto por razón de la materia, al impugnarse una resolución de negativa ficta que guarda relación con trámite de devolución de cuotas contribuidas para obtener servicios y prestaciones de seguridad social a cargo del *Instituto*, en concepto de «indemnización global», atento a lo previsto en los artículos **22**, fracción I, y **45**, cuarto párrafo, ambos de la *Ley del Tribunal*.

Así también, conforme a lo previsto en el artículo **22**, penúltimo párrafo, de la *Ley del Tribunal*, es competente por virtud del territorio; ya que el domicilio de la *parte actora* [en la ciudad de Tecate, Baja California] se encuentra dentro de su circunscripción territorial; misma que fue determinada en sesión de Pleno del *Tribunal Estatal* de fecha cinco de



septiembre del dos mil diecisiete.

EXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA

Conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo **45** de la *Ley del Tribunal*, para que una petición o instancia no contestada por autoridad administrativa constituya una resolución de negativa ficta, susceptible de impugnarse ante este *Tribunal Estatal*, se requiere que se cumplan los siguientes presupuestos:

A) La existencia de una petición o instancia que el particular haya presentado ante la autoridad administrativa;

B) Si en la ley de la materia se contempla la resolución negativa ficta, habrá de estarse al término que establece para su configuración;

C) En el supuesto de que no fuese regulada la negativa ficta en la ley de materia, surgirá cuando transcurran sesenta días naturales desde su presentación, sin que la autoridad dicte la respuesta expresa sobre la petición o instancia y no la notifique dentro de ese plazo.

D) En caso de que **sí** exista un plazo de la autoridad para resolver la instancia o solicitud y transcurre el mismo, **no** se configurará la negativa ficta **si la ley de la materia no lo prevé así**.

Lo indicado en los incisos anteriores atiende a los supuestos precisos para la configuración de la resolución negativa ficta en el juicio contencioso administrativo; mismos que el Pleno de este *Tribunal Estatal* estableció en su tesis de jurisprudencia 1/2020; de subsecuente inserción:

JURISPRUDENCIA 1/2020



NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO QUE TIENE LA AUTORIDAD PARA RESOLVER LA INSTANCIA O SOLICITUD, SI LA LEY DE LA MATERIA NO LO PREVÉ ASÍ.

A partir de una interpretación literal o gramatical del artículo 45 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que toma en consideración sobre todo la sintaxis de su primer enunciado ("En los casos de negativa ficta..."), es posible obtener dos conclusiones: a) Si en la ley de la materia se contempla la negativa ficta, habrá de estarse al término previsto en esa ley para su configuración; b) En caso de que no se prevea esa figura, entonces el silencio de la autoridad a la petición, instancia o solicitud del particular va entenderse como una denegación tácita cuando transcurran 60 días naturales. La interpretación anterior parte del diseño legal del párrafo aludido, particularmente del enunciado inicial. Así se interpreta que cuando en ese párrafo el legislador estableció: "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...", su intención no era regular la figura, sino establecer el momento y las condiciones en que esa clase de resoluciones puede impugnarse, puesto que una lectura literal de ese enunciado sugiere que el legislador estaba haciendo referencia a una resolución negativa ficta ya configurada. De manera que en realidad lo único que viene a regular la primera parte de ese párrafo es el momento o plazo en que el particular puede interponer la demanda en su contra, así como una condición para que el propio particular esté en aptitud de hacerlo; esto es, que haya transcurrido el término que tenía la autoridad para dictar la resolución.

Recurso de Revisión 304/2017 S.A. -Promovente: Vázquez Cruz Azucena.- Autoridad demandada: Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana.- 6 de noviembre de 2020.- Unanimidad de votos.- Ponente: Alberto Loaiza Martínez.



Recurso de Revisión 106/2017 S.A. -Promovente: Martina Alvarado De Alva.- Autoridad demandada: Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana.- 13 de noviembre de 2020.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Moreno Sada.

Recurso de Revisión 140/2017 S.A. -Promovente: Virgilio Cajas Méndez.- Autoridad demandada: Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana.- 23 de noviembre de 2020.- Unanimidad de votos.- Ponente: Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

La suscrita Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, con fundamento en lo dispuesto en la fracción VII, del artículo 25 de la ley que rige al tribunal, certifica que la tesis anterior fue aprobada en sesión de Pleno de fecha dos de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Guillermo Moreno Sada y Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

Atendiendo a dichos presupuestos de existencia y, para el caso de estudio, corre agregado en autos de este juicio a foja 022, el acuse de la instancia en que la *parte actora* solicita recibir el importe total de las cuotas contribuidas para obtener servicios y prestaciones de seguridad social a cargo del *Instituto*, en concepto de «indemnización global»; misma que contiene fecha de recibido del tres de diciembre de dos mil diecinueve.

En la Ley del *Instituto* no se contempla la existencia de resolución negativa ficta respecto a instancia que verse sobre el reclamo de devolución de las indicadas en el párrafo anterior. Tampoco ese ordenamiento legal establece término alguno para dictar resolución expresa sobre tal reclamo.



Por tanto, se considera que una vez cumplido el plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la instancia [tres de diciembre de dos mil diecinueve], y sin haber obtenido respuesta expresa por parte de las autoridades demandadas, en cualquier momento la *parte actora* se encontraba en aptitud de reclamar la nulidad de la resolución de negativa ficta; hipótesis que se demuestra en este juicio, pues en la fecha en que presentó su demanda, [veintiuno de febrero de dos mil veinte], ya había transcurrido en exceso dicho plazo.

En consecuencia, se configura la existencia de la resolución de negativa ficta impugnada, conforme a lo previsto en el cuarto párrafo del artículo **45** de la Ley del *Tribunal*; al demostrarse la existencia de la instancia de la *parte actora* y el transcurso de sesenta días naturales desde la fecha de su presentación, sin haberse producido respuesta expresa por el director general del *Instituto* y por subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, y haberse notificado esa respuesta a la *parte actora*.

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

1.1 Infundadas e inoperantes las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.

Las autoridades demandadas en sus escritos de contestación invocan las causales de improcedencia previstas en las fracciones VI y IX del artículo **40** de la Ley del *Tribunal*; aduciendo que surgen en esta controversia porque no son las autoridades que participan en la emisión de la resolución negativa ficta impugnada, esto es, quienes



niegan otorgar a la *parte actora* la indemnización global; toda vez que carecen de facultades legales para resolver sobre dicha prestación.

Los argumentos relatados son infundados e inoperantes; en virtud de lo siguiente:

En primer término, es de señalarse que la hipótesis de improcedencia contenida en la fracción IV del artículo **40** de la *Ley del Tribunal*, refiere a aquellos casos en que, del análisis y revisión de las constancias que obren en autos, no apareciere claramente la resolución o acto impugnado.

En el caso de estudio, y como fue expuesto en el apartado anterior de esta sentencia, sí quedó demostrada la existencia de la resolución de negativa ficta que les imputa la *parte actora*. El hecho de que afirmen no ser las autoridades competentes para pronunciarse sobre el derecho a recibir la cantidad en concepto de «indemnización global», de ninguna manera desvirtúa la existencia de su silencio para responder la instancia, antes de presentarse la demanda; pues las razones dadas y que, en su caso, no les facultan para resolver, ahora son motivo de análisis por el suscrito juzgador al emitir pronunciamiento sobre la legalidad de la resolución negativa ficta existente.

Por lo que hace a la diversa causal de improcedencia hecha valer (fracción IX del artículo **40** de la *Ley del Tribunal*), para que surja en la controversia es menester que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley. Es decir, que de la interpretación del contenido de uno o varios preceptos legales de la *Ley del Tribunal*, distintos a las hipótesis que plantea dicho numeral **40**, pueda desprenderse



que la procedencia del juicio contencioso administrativo resulta contraria a su naturaleza.

Para el presente asunto, el director general del *Instituto* y el subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, no indican cual es la disposición de la *Ley del Tribunal* (distinta a las hipótesis establecidas en el citado numeral **40**), de la cual resulte la improcedencia del juicio en contra de la resolución de negativa ficta impugnada.

ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

1.1 Planteamiento del problema.

La *parte actora* reclama al director general del *Instituto* y al subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, la resolución de negativa ficta configurada a partir de la instancia recibida el tres de diciembre del dos mil diecinueve.

En esa instancia solicita que le sea otorgado el importe total de las cuotas contribuidas al *Instituto*, en concepto de «indemnización global», prevista en el artículo **87** de la *Ley del Instituto*.

La cuestión a dilucidar en el juicio versa sobre la legalidad de la resolución de negativa ficta y, en su caso, sobre derecho que le asista a la *parte actora* a recibir lo solicitado en su instancia.

1.2 El director general del *Instituto* y el subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, son autoridades incompetentes para resolver sobre el derecho reclamado por la *parte actora*.

Tanto el director general del *Instituto*, como el



subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, en sus escritos de contestación no expresaron los hechos y derecho en que apoyan la negativa ficta que se les reclama; en términos de lo previsto en el segundo enunciado del numeral **54** de la *Ley del Tribunal*. Únicamente comparecieron al juicio a exponer causales de improcedencia; mismas que fueron resueltas en apartado anterior de este fallo jurisdiccional.

De tal manera, impera el silencio negativo a la pretensión y derecho que les reclama la *parte actora* en la instancia recibida el tres de diciembre de dos mil diecinueve.

Al no justificarse conforme a derecho la resolución de negativa ficta, la *parte actora* no estaba en posibilidad de ejercer el derecho a ampliar su demanda conforme lo dispone el numeral **46**, fracción I, de la *Ley del Tribunal*.

Sin perjuicio de lo anterior, y al no existir pronunciamiento sobre la instancia de la *parte actora*, se tiene que la resolución de negativa ficta es emitida por autoridades incompetentes.

En efecto, la actuación de las autoridades administrativas se encuentra sujeta al principio de legalidad, consignándose en la propia Constitución Local, bajo el dispositivo legal número **97**, primer párrafo, que los funcionarios no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes.

Así, la *Ley del Instituto*, dentro capítulo octavo del título primero, establece y regula el derecho del trabajador separado definitivamente del servicio, sin tener derecho pensión de retiro por edad y tiempo de servicios o invalidez,



a que le sea otorgada en sus respectivos casos una indemnización global equivalente al monto total de las cuotas que hubiese contribuido de acuerdo lo previsto en la fracción II del artículo **16** de la Ley del *Instituto*.

Sin embargo, la propia Ley del *Instituto*, el Reglamento Interno del *Instituto* y el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados del *Instituto*, no contienen precepto legal que disponga, específicamente, que el director general del *Instituto* y el subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, son las autoridades competentes para resolver sobre el derecho que le asista al trabajador separado definitivamente del servicio de recibir una indemnización global, esto es, las cuotas contribuidas para obtener servicios y prestaciones de seguridad social a cargo del *Instituto*.

Únicamente, conforme a lo dispuesto en el artículo **59**, fracción I, del Reglamento Interno del *Instituto*, al demandado subdirector general le corresponde **dirigir** las políticas y **lineamientos para el otorgamiento de las prestaciones económicas**; como en el caso sería el monto total de las cuotas que durante el servicio hubiese contribuido el extrabajador (*parte actora*) para obtener los beneficios sociales previstos en la Ley del *Instituto*.

Esa atribución legal solo implica el deber de llevar a cabo las diligencias de recabar documentación y efectuar trámites necesarios sobre la prestación reclamada, a partir de que se reciba la instancia del extrabajador, para que diversa autoridad competente sea quien resuelva, con plenitud de facultades, si se satisfacen los extremos para ser



otorgada en definitiva el monto de las cuotas en concepto de «indemnización global».

La *Ley del Instituto* no precisa directamente la autoridad facultada para resolver sobre el otorgamiento de indemnización global. Sin embargo, el suscrito juzgador considera que la autoridad competente para conocer y resolver en definitiva sobre dicha prestación económica es el órgano colegiado llamado Junta Directiva del *Instituto*, en términos de lo previsto en el artículo **113**, fracción III, de la *Ley del Instituto*; toda vez que al tener la función de dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones económicas establecidas en dicha ley, indudablemente constituye su atribución el poder dilucidar si debe satisfacerse o no el derecho reclamado por el trabajador retirado del servicio, de recibir la prestación económica en concepto de «indemnización global».

En consecuencia, surge la causal de nulidad prevista en el artículo **83**, fracción I, de la *Ley del Tribunal* [misma que el suscrito juzgador la hace valer de oficio en uso de la facultad prevista en el último párrafo del citado numeral **83**], toda vez que no existe precepto legal que le permita al director general del *Instituto* y al subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, resolver conforme a derecho sobre el reclamo de la *parte actora* a recibir el importe total de sus cuotas contribuidas al *Instituto*, en concepto de «indemnización global».

Para no contravenir el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo **16** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por dejar de resolverse sobre la



solicitud el derecho a recibir o no una «indemnización global», es procedente condenar al subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, a que remita a la Junta Directiva del *Instituto* el expediente que se formó con motivo de la solicitud que recibió de la *parte actora* en fecha tres de diciembre de dos mil diecinueve, a efecto de que se pronuncie y resuelva lo que en derecho corresponda.

Por último, es de señalarse que el suscrito magistrado en esta controversia no puede posicionarse en relación a las cuestiones de fondo de la instancia reclamada, es decir, resolver si se tiene o no el derecho a recibir la «indemnización global»; pues al hacerlo y determinar sobre su procedencia se dejaría en estado de indefensión a la autoridad competente, Junta Directiva del *Instituto*, quien no figuró como parte demandada en el juicio, y quien tiene expeditas sus facultades para pronunciarse y resolver sobre tal derecho que reclama la *parte actora*.

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara la nulidad de la resolución negativa ficta reclamada al director general de *Instituto* y al subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*.

SEGUNDO. En términos de lo previsto en el artículo **84**, primer párrafo, de la *Ley del Tribunal*, se condena al subdirector general de prestaciones económicas y sociales del *Instituto*, a realizar lo siguiente:

Remita a la Junta Directiva del *Instituto*, el expediente que se formó con motivo de la solicitud que recibió de la *parte actora* en fecha tres de diciembre de dos mil

diecinueve, a efecto de que se pronuncie y resuelva lo que en derecho corresponda, respecto a la petición de recibir el importe total de las cuotas contribuidas al *Instituto*, en concepto de «indemnización global».

Notifíquese esta sentencia a las partes en términos de las disposiciones legales previstas en el capítulo segundo, título segundo, de la vigente Ley del *Tribunal Estatal*².

Así lo resolvió el magistrado titular del Juzgado Tercero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California³, Roberto Alfonso Vidrio Rodríguez; firmando ante la presencia del secretario de acuerdos, Juan Manuel Cruz Sandoval, que autoriza y da fe.

²Como lo dispone el segundo párrafo de su artículo tercero transitorio.

³ En términos de lo previsto en el artículo cuarto transitorio de la vigente Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

(1) ELIMINADO: nombre del actor, en foja 1.

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 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 de los datos personales.

EL SUSCRITO, **JUAN MANUEL CRUZ SANDOVAL**, SECRETARIO DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR EL MAGISTRADO DEL JUZGADO TERCERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN FECHA **DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **74/2020 TS**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **13 (TRECE)** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 80 Y 83, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS 57, 58, 59, 60 Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS 56 Y 57 DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE **ENSENADA, BAJA CALIFORNIA, DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS**, DOY FE. -----

