

RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE 57/2018

VS.

JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA.

MAGISTRADO PONENTE: ALBERTO
LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, a siete de marzo de dos mil diecinueve.

V I S T O S los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión promovido por la autoridad demandada en contra de la sentencia dictada el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho por la Primera Sala de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y...

R E S U L T A N D O:

I.- Que por escrito presentado el once de septiembre de dos mil dieciocho, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes mencionada.

II.- Que mediante acuerdo de admisión dictado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista a la parte actora por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

III.- Que la sentencia recurrida en sus puntos resolutivos establece:

"PRIMERO.- Se declara la nulidad de la negativa ficta recaída a la solicitud de jubilación presentada por la parte actora el cinco de octubre de dos mil diecisiete ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del instituto demandado.

SEGUNDO.- Se condena a la Junta Directiva del ISSSTECALI a emitir un acuerdo en el que conceda a la parte actora la jubilación que le solicitó el cinco de octubre de dos mil diecisiete ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del propio instituto."

IV.- Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, aplicable al caso, con fundamento en

los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dieciocho, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes...

C O N S I D E R A N D O S:

PRIMERO.- Competencia.- El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, fracción II y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.-Glosario.

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California aplicable al caso conforme a lo dispuesto en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, vigente a partir del primero de enero de dos mil dieciocho.
Instituto	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
Ley del Instituto	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, vigente a partir del dieciocho de febrero de dos mil quince.
Lay que Regula a los Trabajadores	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.

TERCERO.- Antecedentes del caso.

El acto impugnado en el juicio lo es la negativa ficta recaída al escrito presentado por la parte actora el cinco de octubre de dos mil diecisiete ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Instituto, mediante el cual le solicitó su jubilación.

La Sala de conocimiento, declaró la nulidad de la negativa ficta impugnada con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal, al considerar que se acreditó en el juicio que la parte actora cumplía con los requisitos previstos en el artículo 67 de la Ley del Instituto, consistentes en tener por lo menos treinta años de servicio e igual tiempo de cotizaciones al fondo de pensiones y jubilaciones, así como el requisito de contar con al menos cincuenta y dos años de edad previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley que Regula a los Trabajadores; por lo que condenó a la Junta Directiva del Instituto a emitir un acuerdo en el que le concediera la jubilación solicitada.

CUARTO.- Agravios de la Junta Directiva del Instituto.

Los argumentos de agravio planteados por la autoridad se reseñan enseguida, sin que sea necesaria su transcripción, pues con ello no se transgrede derecho alguno, ni se le deja sin defensa; sirviendo de sustento el siguiente criterio jurisprudencial:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.

Novena Época, Registro: 196477, Tesis: VI.2o. J/129, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII, Abril de 1998, Pag. 599, Jurisprudencia(Común), Sexto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

La autoridad recurrente expone diversos argumentos que van encaminados a sostener que la sentencia de Sala es contraria a derecho por incongruente, esencialmente, por lo siguiente:

a).- Que la Sala omite pronunciarse respecto a la incompetencia de este Tribunal para conocer de la controversia que hizo valer en la contestación a la demanda, en el sentido de que la parte actora al ser trabajador activo y solicitar la jubilación, su pretensión es de naturaleza laboral, dado que es necesario que se finiquite su relación laboral para concederle la pensión.

b).- Que la Sala omite analizar que la Ley del Instituto establece que para tener derecho a la jubilación es necesario finiquitar la relación laboral, por lo que sostiene, que la

demandante carece de derecho a dicha pensión por ser trabajador activo.

c).- Que este tribunal es incompetente para conocer del presente juicio, que es de naturaleza laboral, al existir una relación de coordinación entre el actor y la demandada, que no actuó como autoridad en el caso.

QUINTO.- Estudio de los agravios planteados.

Es infundado el argumento de agravio indicado en el inciso a).

Contrario a lo que alega la recurrente, la Sala sí se pronunció respecto a los argumentos expuestos en su demanda, relacionados con la incompetencia de este Tribunal bajo el argumento de que la parte actora era trabajador activo y que su reclamo provenía de su relación laboral que sostenía con el Poder Ejecutivo, por lo que debía conocer un Tribunal laboral.

Respecto al punto, la Sala de conocimiento, esencialmente, estableció (fojas de la 109 a la 113) que conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 22, fracción V, de la Ley del Tribunal, se otorga competencia a este Tribunal 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 le reconozca como pensionado, puesto que la relación que une a un asegurado y el instituto asegurador no es de carácter laboral sino administrativo, independientemente que la ley de la materia establezca que el disfrute a la jubilación está condicionada a que previamente el trabajador haya finiquitado la relación laboral que lo unía con el Estado empleador.

Sostuvo la Sala que este Tribunal es competente en razón de que la materia es de naturaleza administrativa, 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 y el particular solicitante es de supra a subordinación.

Que el acto impugnado es de naturaleza administrativa, en razón de que la Ley del Instituto le confiere a determinados órganos del Estado la facultad para decidir respecto a la jubilación

que soliciten los interesados; que se trata de potestades irrenunciables al ser pública la fuente de la que derivan que es, precisamente, la ley; que al resolver la solicitud de jubilación se impone la voluntad unilateral de los órganos del Estado, puesto que no se requiere consenso del particular ni de la intervención de los órganos jurisdiccionales y; que las decisiones afectan la esfera jurídica del particular porque la resolución que recaiga a la petición de la jubilación, ya sea expresa o ficta, implica el reconocimiento o la negativa de un derecho previsto por la ley a favor de los trabajadores.

Las anteriores consideraciones de la Sala no fueron controvertidas por la recurrente, por lo que quedan firmes y siguen rigiendo la sentencia recurrida.

Es infundado el agravio reseñado en el inciso b), por las consideraciones siguientes:

La Sala de conocimiento, respecto a lo alegado por la demandada en el sentido de que era improcedente la solicitud de jubilación de la parte actora porque era necesario que primero finiquitara su relación laboral, aplicó la tesis número 3/2017 emitida por este Pleno publicada en el Periódico Oficial el Estado el diecinueve de enero de dos mil dieciocho, mediante la cual resolvió que, en el caso de la pensión por jubilación, la Ley del Instituto no establece como requisito para alcanzar el derecho a la jubilación que previamente se finiquite la relación laboral, sino que simplemente se condiciona el pago de la pensión a que se haya extinguido la relación laboral.

Como lo expuso la Sala, para el reconocimiento de la pensión por jubilación, no es un requisito que se le haya dado de baja como trabajadora.

Se transcribe el artículo 67 de la Ley del Instituto, que regula la pensión solicitada por la parte actora:

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.”

De lo dispuesto en el artículo antes transcrito, no se advierte que establezca como requisito para obtener el derecho a la jubilación que primero se finiquite su relación laboral, ya que en relación a los requisitos para obtenerla, únicamente, establece que para tener derecho a obtener la mencionada jubilación, el trabajador deberá tener la edad prevista en la norma, según sea el caso, y 30 años de cotizaciones al Instituto.

No obstante, es pertinente precisar que si bien establece que el derecho al pago de la jubilación comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese percibido el último sueldo por haber causado baja, cierto es que el finiquito de la relación laboral es un requisito para empezar a percibir el pago derivado de la jubilación, pero no para el reconocimiento de la misma, como se explica enseguida.

Para este Tribunal Pleno resulta infundado el argumento en que la autoridad sostiene que el finiquito de la relación laboral es un requisito para alcanzar el derecho a la jubilación, en razón de que, por una parte, el artículo 67 de la ley en cita, establece los requisitos que deben reunirse para tener derecho a la jubilación y, por otra también prevé que la percepción del pago de la jubilación comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.

Conforme a lo dispuesto en el precepto antes citado, se revela con toda claridad que se distingue entre la jubilación, como derecho, y la percepción al pago del último sueldo percibido por el trabajador, como derecho derivado de ésta.

Ahora bien, para interpretar literalmente una disposición, se le debe atribuir el significado que resulte del uso común de las palabras y de las reglas gramaticales de la lengua natural en la que está formulada, para lo cual resulta indispensable acudir al diccionario de la Real Academia Española por ser la institución con personalidad jurídica propia que, de acuerdo al artículo primero de su estatuto orgánico, tiene como misión principal velar por que los cambios que experimente la lengua española en su constante adaptación a las necesidades de sus hablantes no quiebren la esencial unidad que mantiene en todo el ámbito hispánico.

Así, tenemos que la interpretación literal de las expresiones “*requisito*” y “*percepción*” se entiende que por requisito se refiere a una “*circunstancia o condición necesaria para algo*”, mientras que por percepción debe entenderse la “*acción y efecto de recibir algo*”.

De acuerdo a las reglas gramaticales del idioma y de la sintaxis de los preceptos en cuestión, debe entenderse que el derecho a percibir el pago está condicionado a que al trabajador se le otorgue el derecho a la pensión y, además, hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja, lo cual no permite considerar el finiquito de la relación laboral como requisito para obtener la jubilación, sino para percibir el pago derivado de ésta, dado que la percepción del pago no es previa a la emisión del acto administrativo que concede la pensión sino posterior.

En otras palabras, el artículo 67 de la Ley del Instituto, no establece la baja como requisito para el otorgamiento de la jubilación, sino para recibir el pago por concepto de ésta, dado que, la expresión “*...su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja*”, incluye una condición para el cobro de dicha pensión, consistente en que se haya causado baja del empleo.

El artículo 67 en cita, regula los requisitos que deben reunirse para el otorgamiento de la jubilación y el inicio de su percepción, que inicia a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo, por haber causado baja.

Ahora bien, es un principio de interpretación jurídica, que un precepto no sea interpretado en forma aislada sino en conjunto y armónicamente con los demás preceptos que regulen la institución de que se trate. En el caso de la institución de la jubilación prevista en el artículo 67 de la Ley del Instituto, cobra relevancia lo dispuesto en los artículos 58 y 117 de la citada ley.

“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 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."

Del análisis de los preceptos anteriormente transcritos, se concluye que es un requisito previo para la percepción de la pensión la existencia del acto administrativo que la conceda, tan es así que debe presentarse una solicitud previo a su otorgamiento. La baja del trabajador es un requisito para la percepción de la pensión, consecuentemente, no lo es para la emisión del acto administrativo que la concede.

Por último, conviene contrastar el resultado de la interpretación gramatical y sistemática a las directivas interpretativas históricas que disponen que a una disposición se le debe atribuir el mismo significado atribuido por el legislador histórico de su tiempo a la disposición diversa que regulaba entonces la misma relación o situación.

El actual artículo 67, tiene el mismo texto del correspondiente al artículo 67 de la abrogada Ley del Instituto publicada en el Periódico Oficial de fecha 20 de diciembre de 1970.

De lo anterior se infiere que el legislador que ha producido la disposición vigente ha querido conservar para ésta el mismo significado que el legislador precedente había atribuido a la correspondiente disposición previgente. Lo anterior es así dado que por seguridad jurídica debe atribuirse al legislador una intención conservadora respecto de la voluntad de un legislador precedente, por lo que en la interpretación del artículo en cita debe excluirse cualquier intención reformadora por parte del autor de la nueva disposición, salvo que la disposición tuviere una formulación diversa de esta última, lo cual podría ser considerado un indicio de la voluntad del legislador en favor de innovar respecto de la regulación previgente; pero, al no ser el caso, el principio lógico de razón suficiente reivindica que no existe razón

de modificar el sentido de una disposición al permanecer idéntico su tenor literal.

Así las cosas, hay que considerar que el legislador que dotó de vigencia el precepto que se interpreta, no tuvo intención de modificar el sistema normativo contenido en el 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, cuyo objeto es establecer las bases conforme a las cuales el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California tramitará las pensiones a sus asegurados. En los términos de la Ley previamente citada, se establecía en forma expresa el procedimiento para el otorgamiento de la pensión de retiro por edad y años de servicio y claramente indicaba que la baja del trabajador es posterior a la emisión del acto administrativo.

"Artículo 1.- El presente Reglamento tiene como objeto establecer las bases conforme a las cuales el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California, tramitará las pensiones a sus asegurados, en términos de la Ley que lo rige y fundamenta.

Artículo 2.- Las bases generales a que habrá de sujetarse el otorgamiento de Jubilaciones, Pensiones de Retiro por Edad y Años de Servicios, Invalidez y por causa de Muerte tendrán carácter de obligatorio, tanto para el Instituto como para los asegurados.

Artículo 3.- El Instituto dará entrada exclusivamente a las solicitudes cuyos expedientes se encuentren debidamente integrados por todos los documentos probatorios que cada caso y tipo de Pensión requiera, y verificada la autenticidad de todos y cada uno de ellos resolverá la petición en un plazo no mayor de quince días, según queda establecido en el párrafo segundo del Artículo 58 de la Ley que se reglamenta.

Artículo 4.- Para el caso de que existiera alguna duda respecto de la veracidad de los datos consignados en uno o varios documentos, el trámite se interrumpirá hasta aclarar las circunstancias que dieron origen a la suspensión; y si ello no fuera posible, en un plazo de quince días hábiles se dará vista a la H. Junta Directiva para que resuelva en consecuencia.

Artículo 5.- Para efectos del otorgamiento de las Pensiones, se calculará en base a cuota diaria, que será el resultado de dividir entre 30 el importe del último sueldo devengado.

Artículo 6.- En base a los documentos probatorios que obren en el expediente, el Departamento de Pensiones procederá a realizar los cálculos a que haya lugar, y obtenidos éstos elaborará un dictamen para cada caso en especial.

Artículo 7.- El dictamen de referencia, acompañado de su respectivo expediente será turnado a la H. Junta Directiva a efecto de que conceda, niegue, suspenda, modifique o revoque las Jubilaciones o Pensiones acorde con lo señalado por el Artículo 116, Fracción IV, de la Ley.

Artículo 8.- *El dictamen de la H. Junta Directiva a que se refiere el Artículo anterior, será remitido dentro de los 15 días siguientes al Oficial Mayor de Gobierno del Estado o quien tenga esa facultad en los Municipios u Organismos incorporados, quien revisará y resolverá en definitiva, respecto de la Pensión solicitada, para que pueda ser ejecutada.*

Artículo 9.- *El Director General del Instituto comunicará por escrito a los interesados el Acuerdo del Ejecutivo, en un tiempo que no exceda de cinco días hábiles; asimismo, remitirá copia del Dictamen sancionado por el Ejecutivo del Estado, a la Dependencia donde laborare el solicitante de pensión, para efecto de su correspondiente baja como trabajador."*

Así, el otorgamiento de una pensión de jubilación constituye un acto administrativo que amplía la esfera de derechos de un particular. A través de este acto administrativo se adquiere el derecho al pago de una cantidad del sueldo que percibía el trabajador, condicionado al haber causado baja en el empleo.

Aplica al caso la tesis de jurisprudencia invocada por la Sala al resolver el punto, emitida por este órgano jurisdiccional, la cual se transcribe enseguida:

TESIS DE JURISPRUDENCIA 3/2017

PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LA BAJA EN EL EMPLEO ES UN REQUISITO PARA SU GOCE Y NO PARA QUE EL TRABAJADOR LA TRAMITE U OBTENGA SU RECONOCIMIENTO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 67 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO). De una interpretación gramatical, sistemática e histórica del precepto legal en cita, se concluye que la baja en el empleo no es un requisito para que el trabajador tramite su pensión por jubilación u obtenga su reconocimiento, sino sólo para su goce ya que de su primer párrafo se entiende que los trabajadores que cumplan con un mínimo de edad y ciertos años de servicio e igual tiempo de contribución al instituto asegurador tienen derecho a la jubilación, mientras que en su segundo párrafo prescribe que "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 aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja"; de lo cual se concluye que, mientras el derecho a la pensión por jubilación surge cuando el trabajador cumple los requisitos legales para tal efecto como son cierta edad y años de servicio y cotización, su percepción o pago procede después de que el trabajador causa baja. Esto es así porque la expresión "requisito" se entiende como una "circunstancia o condición necesaria para algo", mientras que "percepción" debe entenderse como la "acción y efecto de recibir algo". Además, de los artículos 58 y 117 de la citada ley se concluye que el reconocimiento del derecho de la jubilación es un requisito para la percepción de la pensión, tan es así que debe presentarse una solicitud previo a su otorgamiento. Finalmente, dado que la porción normativa interpretada es idéntica a la del mismo precepto en la abrogada Ley del Instituto publicada en el Periódico Oficial de fecha 20 de diciembre de 1970, se infiere que el legislador no tuvo intención de modificar el sistema normativo contenido en el 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, en cuyo artículo 9 dispone que el Director General del Instituto remitirá copia del Dictamen sancionado por el Ejecutivo Estatal a la dependencia donde labore el solicitante de pensión, para efecto de su correspondiente baja como trabajador, lo cual indica que la baja del trabajador es posterior a la emisión del acto que concede la jubilación.

Recurso de Revisión 61/2016.— Promovente: Rubén Valle López.— Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado.— 12 de octubre de 2017.— Unanimidad de votos.— Ponente: Alberto Loaiza Martínez.

Recurso de Revisión 212/2016.— Promovente: María Candelaria Cisneros Valenzuela.— Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado.— 12 de octubre de 2017.— Ponente: Alberto Loaiza Martínez.

Recurso de Revisión 431/2016.— Promovente: Norma Alicia Guerrero Márquez.— Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado.— 15 de noviembre de 2017.— Unanimidad de votos.— Ponente: Guillermo Moreno Sada.
El Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en sesión celebrada el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, aprobó por unanimidad de votos la tesis de jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Por lo tanto, la baja en el empleo no es un requisito para que un trabajador tramite su pensión u obtenga su reconocimiento, sino sólo para su goce.

- Finalmente es inoperante el agravio reseñado en el inciso **c)**, que plantea que este Tribunal es incompetente para conocer del presente juicio, que reputa es de naturaleza laboral.

La incompetencia de este Tribunal fue planteada por la autoridad desde la contestación de la demanda, generando que la Sala se pronunciara ampliamente sobre tal cuestión.

Sin embargo, no escapa a este Pleno que la recurrente incorpora un nuevo argumento de incompetencia de este Tribunal, que parte de asemejar el instituto demandado con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), argumento que se anticipa **también es infundado**, como se procede a explicar.

En esencia el agravio sostiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el IMSS sólo funge como autoridad cuando actúa como ente fiscal, al cobrar las cuotas obrero patronales, y debe equipararse a un particular cuando actúa como un ente asegurador en sustitución del patrón, obligándose a otorgar determinadas prestaciones a los asegurados.

Invoca (fojas 137 y 191) las Jurisprudencias de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). CARECE DEL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SU ACTUACIÓN U OMISIÓN SE MATERIALIZA EN FUNCIÓN DE SUS ATRIBUCIONES COMO ENTE ASEGURADOR Y EN SUSTITUCIÓN DEL PATRÓN, COMO CONSECUENCIA DEL VÍNCULO LABORAL ENTRE ÉSTE U EL TRABAJADOR Y NO SÓLO CUANDO SE RECLAME LA FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2ª./J. 211/2009), y "SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL

RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL”.

Los criterios en cita determinan que el IMSS, cuando actúa como autoridad, mantiene una relación de supra a subordinación con los particulares, a los que puede someter a procedimientos de cobro en los que no requiere acudir ante un órgano jurisdiccional para hacer efectivos los créditos a su favor, que son considerados créditos fiscales.

Sin embargo, cuando actúa como ente asegurador en sustitución del patrón, el IMSS establece una relación de coordinación con los asegurados, caso en el que los tribunales laborales son competentes para resolver las controversias que pudieran surgir de dicha relación.

Bajo esa lógica, si el IMSS sólo es autoridad cuando actúa como ente fiscal y debe equipararse a un particular cuando actúa como ente asegurador, la demandada considera que al reclamársele en el caso una prestación como ente asegurador, debiera considerarse que no obra como autoridad sino como particular.

La recurrente aduce que la relación que mantiene con la demandante es de coordinación y que el presente litigio debe ser resuelto por un tribunal laboral, en particular el Tribunal de Arbitraje, debiendo este tribunal declararse incompetente.

- Como se anticipó, el agravio en el punto es infundado.

¿Cómo distinguir cuando un órgano del Estado actúa como autoridad o como particular?.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 57/2009, de la que emanó la Jurisprudencia de rubro “INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA

SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR”, invocó un mecanismo establecido por el Pleno del Más Alto Tribunal para resolver tal cuestión.

Con destacados de este Tribunal, en el estudio, incluido en la ejecutoria de la que emanó la Jurisprudencia en cita, el Alto Órgano Jurisdiccional entre otras cosas sostuvo:

*“...los organismos descentralizados reflejan una forma de organización administrativa del Estado, no ajena a éste, que presenta una autonomía para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones que tienen encomendadas, por lo que no es admisible la afirmación en el sentido de que no son parte del Estado. - - - Lo que en realidad se produce es, en los términos expuestos por la doctrina, una afectación por parte del Estado, de una parte de sus bienes, que siguen siendo de su propiedad, a las necesidades propias del servicio prestado, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la persona que constituye el patrimonio especialmente afectado, y si bien tales organismos obran en nombre propio, ello implica que actúan en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado en oposición al concepto de su patrimonio general, y que el ente público por su voluntad ha dotado de autonomía...” - - - “Por ello, se sostiene que no puede, bajo los argumentos examinados, admitirse la negación absoluta y general del carácter de autoridad de esta institución, y por el contrario, se afirma que debe atenderse al caso concreto y analizarse si dichos entes, **con fundamento en una ley de origen público, ejercen un poder jurídico de tal suerte que afecten por sí y ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares**, con independencia de que puedan o no hacer uso directo de la fuerza pública...” - - - Las consideraciones vertidas anteriormente dieron origen a la tesis del Tribunal Pleno P. XXVII/97, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, febrero de 1997, página 118 que dice: - - - “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 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, (sic) 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 afectan 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.” - - - De lo reproducido precedentemente se desprende que la actual integración de esta Suprema Corte estima que se trata de una autoridad para efectos del amparo la que emite actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan 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, autoridad es la que ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, abandonando el criterio tradicional de disponibilidad de la fuerza pública como distintivo del concepto que se analiza. - - - Aunado a lo anteriormente expuesto, esta Sala estima que el concepto de autoridad responsable está dado, en primer lugar, por exclusión de los actos de particulares, tal como se expuso al principio del presente considerando. En efecto, la naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo apuntan a sostener que éste es improcedente contra actos de particulares, de lo que se sigue, haciendo una interpretación en sentido contrario, que **para analizar la procedencia del juicio debe atenderse a que si el acto reclamado no es de particulares**, el juicio será procedente. Lo expuesto anteriormente revela que **debe atenderse a la clasificación que la Teoría General del Derecho hace de las relaciones jurídicas de coordinación, supra a subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas, dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el Derecho Civil, Mercantil y Laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los Tribunales ordinarios** para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contemplada por la Ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el Derecho Público que también establece

*los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado. - - - Para definir el concepto de autoridad responsable cabe analizar si la relación jurídica que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, debe partirse del supuesto de que el promovente debe tener el carácter de gobernado, para lo cual resulta en la práctica más sencillo analizar, en primer lugar, si se trata de una relación de coordinación, **la que por su propia naturaleza debe tener un procedimiento claramente establecido para ventilar cualquier controversia que se suscite, por ejemplo un juicio civil, mercantil o laboral. De no contemplarse este procedimiento, y siendo el promovente un gobernado, debe llegarse a la conclusión de que se trata de una relación de supra a subordinación, existiendo entonces una autoridad responsable.***

"

La ejecutoria en cita, párrafos adelante, precisa por qué el IMSS mantiene una relación de coordinación con sus asegurados, al remitir a lo previsto en las leyes en relación a la resolución de controversias entre ambas partes, cuando concluye: *"...tratándose de las prestaciones de seguridad social, **el legislador ha considerado que los conflictos que se susciten entre el referido Instituto y sus asegurados, corresponden al ámbito competencial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto en la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución General de la República y en el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo.**"*

Luego, para determinar si un órgano del Estado actúa en una relación de coordinación con los gobernados, es necesario revisar si una norma prevé un procedimiento establecido claramente ante tribunales comunes, para ventilar las controversias que pudieran surgir, como ocurre en el IMSS al actuar como ente asegurador, que las deben ventilar los tribunales laborales.

Por el contrario, en el caso no sólo no existe una norma que con nitidez remita a la solución de controversias entre el instituto demandado y sus asegurados a un tribunal común, sino que existe disposición expresa, la fracción V del artículo 22 de la Ley que rige a este Tribunal, que le da competencia para resolverlas, si tales disputas versan sobre pensiones y jubilaciones a cargo del instituto.

Así, el agravio en cuestión también es infundado, pues la litis del caso surge a partir de una solicitud de jubilación a cargo del instituto demandado, por lo que al ser inoperantes o infundados todos los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia en los términos que se dictó.

En las relatadas condiciones, ante lo infundado de los agravios hechos valer, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho por la Primera Sala.

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

R E S U E L V E

ÚNICO.- Son infundados los agravios hechos valer por la Junta Directiva del Instituto; en consecuencia, se confirma la sentencia dictada el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho por la Primera Sala.

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

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

LA SUSCRITA, CLAUDIA CAROLINA GOMEZ TORRES, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR:-----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSION PUBLICA DE LA RESOLUCION DICTADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL EN SESION DE FECHA SIETE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, RELATIVA AL RECURSO DE REVISION PROMOVIDO EN EL EXPEDIENTE 57/2018, 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; VERSION QUE VA EN DIECISEIS FOJAS UTILES.

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTICULOS 80 Y 83, FRACCION VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A QUINCE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE. DOY FE.



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.