"ELIMINADO: Nombre en un renglón, expediente administrativo en un renglón 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."

CUMPLIMIENTO DE AMPARO DIRECTO 70/2021

****

VS.

DIRECTOR JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

EXPEDIENTE 597/2018

MAGISTRADO PONENTE: GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a veintidós de junio de dos mil veintiuno.

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 parte actora en contra de la sentencia dictada el cinco de febrero de dos mil diecinueve por la Primera Sala de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y, a fin de dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, emitida el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno por el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con residencia en esta ciudad, en el juicio de amparo directo administrativo número 70/2021 y…

R E S U L T A N D O

I. Por escrito presentado el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve la parte actora -por conducto de su abogada autorizada- interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes referida.

II. Mediante acuerdo de admisión dictado cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

III. La sentencia recurrida, en su único punto resolutivo estableció:

> ***"ÚNICO.-*** *Se reconoce la validez de la resolución de veinte de julio de dos mil dieciocho dictada por la Directora Jurídica de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Baja California en el expediente administrativo **********."*

IV. Que el doce de junio de dos mil veinte este Tribunal en Pleno dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, confirmando la sentencia dictada por la Primera Sala el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

VERSIÓN PÚBLICA

V. En contra de la anterior determinación, la actora presento demanda de amparo directo radicado con el numero 70/2021, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con residencia en esta ciudad, mismo que el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por la parte actora.

VI. El ocho de junio de dos mil veintiuno fue turnado el expediente a este Pleno para dar cumplimiento al fallo protector, y agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes considerandos.

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

PRIMERO. Competencia. Este Pleno es competente para conocer el Recurso de Revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.

SEGUNDO. El fallo protector en el considerando noveno establece que el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California es inconstitucional, por lo cual debe implicarse; esto debido a que contiene una restricción injustificada, al establecer como único medio idóneo para acceder al derecho humano a la integridad patrimonial [consagrado en el artículo 109 constitucional], que el particular acredite la actividad irregular del Estado mediante la resolución o sentencia del recurso o juicio en el que se declare la ilegalidad del acto generador del daño; lo cual obliga al gobernado a promover previamente el recurso o juicio respectivo.

Al respecto se apunta: *"En ese contexto, como lo argumenta la quejosa, el precepto impugnado es inconstitucional, ya que constriñe a demostrar la irregularidad de los actos administrativos sólo mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños; por lo que implícitamente la obliga a instar previamente el recurso administrativo o juicio para obtener esa resolución o sentencia.*

En efecto, dicha disposición es inconstitucional porque desnaturaliza el derecho humano de integridad patrimonial, consagrado en el artículo 109, último párrafo constitucional, conforme al cual la responsabilidad patrimonial del estado es directa, lo cual implica que los particulares pueden demandar directamente el pago de daños causados por el Estado, en sus bienes o derecho; esto es, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

(...)

De igual forma la disposición normativa vulnera el referido derecho fundamental, que establece que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, por lo que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por un actividad irregular del Estado,

VERSIÓN PÚBLICA

entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Esto es así, porque el precepto constitucional en cita solo alude a la existencia de una actividad irregular del Estado, la cual, de acuerdo con la interpretación de nuestro Máximo Tribunal del país, es aquella que se realiza de manera ilegal o anormal, al margen de la normatividad o parámetros creados por la propia administración; sin imponer restricción alguna en relación con la forma en que debe acreditarse el acto irregular."

Como consecuencia de lo anterior, en el considerando noveno (sic), décimo por su orden, de su sentencia, el Tribunal Colegiado determinó que este Pleno se encuentra vinculado a declarar insubsistente la resolución del doce de junio de dos mil veinte, y a dictar otra en la que *"... al resolver los agravios del Recurso de Revisión, considere inaplicable [...] el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California."*

En ese orden de ideas, se declara insubsistente la sentencia dictada por este Pleno el doce de junio de dos mil veinte y se procede al examen y resolución del Recurso de Revisión interpuesto por la parte actora en los términos ordenados en la ejecutoria de mérito.

TERCERO. Antecedentes. Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:

- Como antes se apuntó, ********** presentó ante la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Baja California, un escrito de reclamación por lo que consideró la responsabilidad patrimonial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado.

- Los daños y perjuicios que argumentó en ese escrito tiene su origen, según su perspectiva, en el hecho de que desde el veintidós de agosto de dos mil doce presentó su solicitud de jubilación y sin embargo, no fue sino hasta al treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho cuando se le informó que el trámite había concluido; por lo cual, hasta entonces estuvo en aptitud de presentar su renuncia e incorporarse a la nómina de jubilados.

- Ahora bien, antes de esto [el catorce de mayo de dos mil quince], fue liberado del servicio; es decir, desde esa fecha no tuvo la necesidad de prestar sus servicios, aunque continuaba como trabajador en activo.

- De tal forma que, a partir de esas circunstancias, para la actora el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado debe resarcirle los daños y perjuicios que sufrió en tanto no obstante que desde el veintidós de agosto de dos mil doce satisfizo los requisitos para obtener su jubilación, se vio en la necesidad de seguir

"ELIMINADO: nombre en un renglón. 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."

VERSIÓN PÚBLICA

prestando su servicio, pero además, se le hicieron deducciones a su salario; deducciones que, de haberse jubilado, no se le hubieran aplicado.

- Como se reseñó anteriormente, la autoridad desechó y por ende se negó a dar trámite al escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial que presentó **********. Su argumento fue que la actividad administrativa irregular que planteó deriva de un acto administrativo, por lo cual, debió adjuntar a la reclamación una sentencia o resolución en el que se hubiere determinado la ilegalidad de dicho acto; de manera que al no haberlo hecho así, era conducente desechar la instancia.

- La actora en su escrito inicial de demanda argumentó que la actividad administrativa irregular que trató hacer ver en su reclamación no emanaba de un acto administrativo, sino de un hecho jurídico. Por lo cual, el requisito de adjuntar a su promoción la resolución o sentencia en el que quede de manifiesto la irregularidad del acto administrativo no resultaba aplicable en términos del artículo 18, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, numeral que a la letra dispone lo siguiente: *"La irregularidad de los hechos administrativos de cualquier ente público será valorada por el órgano competente para resolver sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, al substanciar el procedimiento correspondiente."*[1]

"**ELIMINADO:** nombre en un renglón 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."

[1]En su escrito de demanda [a foja 5], puede leerse lo siguiente al respecto: "*Al considerar la autoridad demandada que incumplí en acreditar mediante resolución o sentencia de órgano jurisdiccional la ilegalidad del acto señalado como generador del daño ocasionado,* ***lo hace obviamente considerando la primera parte del artículo 18 de la LRPBC, pasando por alto el segundo párrafo que habla de hechos*** *y como consecuencia omitir entrar al fondo del asunto realmente planteado cuando en sede administrativa sólo pretendo acreditar la irregularidad de la actividad administrativa, el daño que se me ha ocasionado, y el vínculo entre éste y aquella*".

Y en esa misma línea a foja 8 de ese mismo escrito la demandante asentó esto: *"Por todo la manifestado en este motivo de inconformidad, se considera actualizada la causal de nulidad prevista en la fracción IV del Artículo 83 de la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, al no aplicar debidamente el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California."*

De análisis integral de la demanda y particularmente a partir de estos dos párrafos, puede advertirse que aunque la demandante expresamente no argumentó que la actividad administrativa irregular emanó de un hecho jurídico, esto quedó implícito en sus razonamientos cuando afirmó, por un lado, que la autoridad se sustentó en el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, y por el otro, que pasó por alto el segundo párrafo de ese mismo precepto legal que habla de hechos. Es pertinente traer aquí el contenido del artículo en comento, para que esta resolución gane en claridad:

> Artículo 18.- La irregularidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias y entidades de la Administraciones Públicas del Estado y Municipios, solo podrá acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.
> La irregularidad de los hechos administrativos de cualquier ente público será valorada por el órgano competente para resolver sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, al substanciar el procedimiento correspondiente.

Como se aprecia de lo anterior, la demandante insinuó que la actividad administrativa irregular que planteó en sede administrativa emanó de un hecho. Por ello –y en esa lógica- argumentó que la autoridad se equivocó al aplicar el primer párrafo del precepto legal citado, pasando por alto el segundo.

De manera que, si es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que toda demanda debe analizarse de manera íntegra, asumiendo como un todo los capítulos de prestaciones y de hechos, así como el estudio de los documentos exhibidos, a fin de advertir de manera plena lo realmente planteado en relación a la causa de pedir (véase al respecto la jurisprudencia *P./J. 68/2000 de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR),* entonces, en este caso es claro que la causa de pedir de la demandante está desarrollada a partir de la línea argumental en la que refiere que la actividad administrativa irregular que invocó emanó de un hecho y no un acto, y por lo tanto, fue incorrecto el que la autoridad desechara su reclamación en términos del primer párrafo del artículo que se viene comentando.

VERSIÓN PÚBLICA

• La Sala, al dictar su sentencia, confirmó la legalidad de la resolución impugnada, y al efecto razonó lo que se reproduce enseguida:

> *"…De lo anterior queda claro que la actuación de autoridad que la parte actora considera causante del daño que, a su juicio, resiente, consiste en el procedimiento seguido por el ISSSTECALI con motivo de la solicitud de jubilación que la demandante le presentó.*
>
> *Dicha actuación, conforme a la definición prevista en el artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, constituye un acto administrativo, pues como lo señala la propia actora en el punto 5 de su escrito de reclamación, el mismo se encuentra expresamente previsto y regulado en el artículo 58 de la Ley de ISSSTECALI y en el instructivo de operación correspondiente a la pensión por jubilación contenido en el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados del ISSSTECALI, de subsecuente inserción, además, incuestionablemente determina una situación jurídica para la actora, consistente en el reconocimiento de su derecho a jubilarse o no.*
>
> *[…]*
>
> *Así, definido que la actuación que la actora indicó es un acto administrativo y no un hecho administrativo, en términos del artículo 18, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, en el presente asunto sí es aplicable la exigencia consistente en que la irregularidad de los actos administrativos sólo puede acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público, de ahí que al no haberla adjuntado la parte actora a su escrito de reclamación, es legal la determinación impugnada consistente en desechar de plano su escrito de reclamación…"*

• De la reseña anterior se sigue que, para la Sala, la reclamación que presentó ********** tiene como fuente un acto administrativo y no un hecho jurídico. Por lo cual, desde su perspectiva, era indispensable que a esa promoción se adjuntara la resolución o sentencia en el que quede de manifiesto la irregularidad de ese acto. De manera que, si el particular no ofreció una resolución en ese sentido junto a su escrito de reclamación, debe asumirse y así determinarse que la autoridad actuó conforme a Derecho al desecharle la instancia.

Fijado el contexto del que surgió la controversia que ahora se analiza por este Tribunal en Pleno, ahora es posible examinar y atender -con una mejor perspectiva- los agravios que planteó la demandante; en los cuales -por principio de cuentas- razonó lo siguiente:

Afirmó que la sentencia dictada por la Sala debe considerarse contraria a Derecho, toda vez que a diferencia de lo que en ella se sostuvo, la actividad administrativa irregular que acusó ante la autoridad tiene su origen en un hecho jurídico y no en un acto administrativo.

"ELIMINADO: nombre en un renglón. 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."

VERSIÓN PÚBLICA

Al respecto apuntó que "*que en sede administrativa como en la demanda ante este Tribunal, se ha señalado un actividad administrativa irregular y que la misma atendiendo a nuestro marco jurídico, no puede considerarse acto administrativo.*"[2]

Replicó que la Sala no tomó en cuenta que "*en sede administrativa en ningún momento pretendió apoyarse en actos o resoluciones que pudieran derivar de un procedimiento administrativo; en actos o resoluciones definitivas de las que pudiera conocer este Tribunal de Justicia Administrativa*" siendo por ello irrelevante que su jubilación se le hubiera otorgado legal o ilegalmente.[3]

Agregó que "*de atender a la interpretación de la Sala, si […] hubiera impugnado algunas etapas del procedimiento, este Tribunal hubiera desechado la demanda, argumentando que no es un acto administrativo.*"[4]

De lo anterior se desprende que, una de las líneas argumentativas de la recurrente [que se extrae del análisis integral del recurso y se torna inteligible a partir del contexto del que surge la controversia], parte de la base que el fundamento de la reclamación no es propiamente el procedimiento para el otorgamiento de la jubilación ni el otorgamiento mismo [acto jurídico], sino la dilación de la autoridad en substanciar ese procedimiento [hecho jurídico]; y que la Sala, no actuó conforme a Derecho al pasar por alto esta circunstancia.

El agravio anterior es parcialmente fundado y suficiente para revocar la sentencia de la Sala. Para explicar esta conclusión en principio deben hacerse notar dos circunstancias. La primera, como se ha precisado, es que la autoridad determinó que la actividad administrativa irregular que arguyó la ahora recurrente en sede administrativa emanaba de un acto jurídico; de manera que, implícitamente descartó que esa actividad administrativa irregular proviniera de un hecho jurídico.

La segunda es que la Sala, al dictar su sentencia, determinó explícitamente que la actividad administrativa irregular que en su momento argumentó el particular, emanaba de un acto administrativo y no de un hecho como éste lo afirmó en su demanda. Por lo cual, como se sabe, confirmó el argumento de la autoridad en el sentido de que para reclamar la responsabilidad patrimonial derivada de este tipo de actos es menester adjuntar a la promoción correspondiente una sentencia o resolución en la que se haya determinado la irregularidad en la actuación de la Administración Pública.

[2] Argumento plasmado en la página 7 del Recurso de Revisión.
[3] Argumento plasmado en la página 10 del Recurso de Revisión.
[4] Argumento plasmado en la página 13 del Recurso de Revisión.

VERSIÓN PÚBLICA

Por tanto, para dilucidar lo anterior, por principio de cuentas se hará notar la diferencia entre un acto administrativo y un hecho jurídico con implicaciones administrativas. Una vez hecho esto, y partiendo de ese análisis, se contrastará el supuesto que en lo específico planteó el particular en su reclamación por responsabilidad patrimonial, para determinar si constituye un acto jurídico como concluyó la Sala, o en realidad se trata de un hecho, como lo refirió la parte actora.

Pues bien, en términos de lo anterior, en principio habría partir por señalar que, para Bonnecase, la expresión: "hecho jurídico en sentido amplio" sirve para designar un acontecimiento engendrado por la actividad humana, o puramente material, tomado en consideración por el Derecho, para hacer derivar de él, en contra o en provecho de una o de varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente o por el contrario un efecto jurídico limitado.[5]

En otras palabras, un hecho jurídico en sentido amplio es todo acontecimiento cuyo origen puede ser la actividad del hombre o la naturaleza, que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones.

Ahora bien, ese hecho jurídico en sentido amplio puede tener como antecedente o bien un hecho jurídico en sentido estricto, o bien, un acto jurídico. La diferencia entre ambos estribaría en que mientras en el primero las consecuencias en Derecho se generan sin voluntad para engendrarlas, en el segundo sí media esa voluntad.

Si llevamos esta clasificación al Derecho Administrativo, tendríamos que, estaremos en presencia de un hecho jurídico en sentido estricto cuando la actuación de una autoridad genera consecuencias en Derecho no obstante que su voluntad no fuese esa; es decir, un hecho jurídico en sentido estricto nace sin una manifestación volitiva de la Administración Pública cuya intención sea crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Por otra parte, estaremos ante un acto jurídico cuando la autoridad modifica la situación preexistente del gobernado, es decir, cuando manifiesta su voluntad en el sentido de afectar las condiciones jurídicas que hasta ese momento se veían dando, creando, transmitiendo, modificando o extinguiendo para él, derechos y obligaciones; y esto no producto de un mero error o inconsistencia, sino motivada en una regla de Derecho que en primera instancia y a su parecer la faculta.[6]

---

[5]Bonnecase, Julien. Elementos de Derecho Civil. Trad. José M. Cajica Jr. Tomo II. Derechos de las Obligaciones de los Contratos y del Crédito, Cárdenas Editor Distribuidor, tercera Reimpresión, México, D.F. 2002, p. 23.

[6]Este concepto está presente en la Ley del Procedimiento para los actos de la Administración Pública del Estado de Baja California. Así en su artículo 2, fracción segunda puede leerse lo siguiente:

VERSIÓN PÚBLICA

Hasta aquí la diferencia entre hecho jurídico en sentido estricto y acto jurídico; sin embargo, cabe hacer dos puntualizaciones adicionales. La primera es que un acto administrativo constituye justamente una especie dentro del género acto jurídico, en tanto en ellos media la voluntad de la Administración Pública para generar, trasmitir, modificar o extinguir, de manera concreta, derechos y obligaciones en relación con los gobernados. De tal suerte que, si una autoridad manifiesta su voluntad para generar consecuencias jurídicas concretas en relación a un particular, al hacerlo, estará dando vida a un acto jurídico de carácter administrativo. La segunda es que la clasificación que se viene reseñando es recogida por la propia Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California en su artículo 3, fracción primera. Así en términos de ese numeral los hechos administrativos son actos materiales que realizan los entes públicos; mientras que los actos administrativos son los que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

La parte actora en forma expresa manifestó en su demanda que en su escrito de reclamación presentado ante la demandada señaló *"En el caso que nos ocupa la actividad administrativa irregular y materia de mi demanda de daños y perjuicios, lo constituye y señalo, es el procedimiento llevado a cabo por las autoridades administrativas ya indicadas en su oportunidad, para resolver mi solicitud".*

En el recurso en que se actúa dice que su demanda en ningún momento pretendió apoyarse en actos o resoluciones que pudieran derivar de un procedimiento administrativo, por lo que afirma es irrelevante si se le otorgó o no legal o ilegalmente la jubilación que solicitó. Afirmación que es desacertada por lo expuesto en el párrafo que antecede.

No obstante lo anterior, debe aclararse que los actos de procedimiento que se dictan en la substanciación correspondiente a una solicitud de pensión, son actos administrativos de trámite, que si bien no tienen el carácter de definitivos, por lo que no son impugnables mediante el juicio de nulidad, ésta circunstancia no modifica su naturaleza de actos administrativos, en razón de que en los mismos interviene la voluntad de los servidores públicos que los emiten al establecer los términos en que se substanciará el procedimiento, aún cuando ésta no sea la voluntad última que se contiene en el acto definitivo mediante el cual se resuelve dicho procedimiento.

II.- Acto Administrativo: toda actuación o declaración, externa que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta cuya finalidad sea la satisfacción del interés general o el interés legítimo de los particulares

VERSIÓN PÚBLICA

Es ilustrativa al respecto la jurisprudencia I.1o.A.E. J/2 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Pag. 1904, registro 2011345, cuyo rubro y texto dicen:

> ***PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE DEL ACTO TERMINAL SON LOS ELEMENTOS DETERMINANTES PARA DEFINIR SU ESTRUCTURA.*** *Los procedimientos administrativos se integran por una cadena de actos de distinto alcance y contenido, como: a) un presupuesto; b) un acto inicial; c) uno o varios actos de trámite; y, d) el acto terminal, que contiene la voluntad final de la administración. En consecuencia, la naturaleza y contenido de este último distinguen su trascendencia, lo cual es determinante para definir cómo debe conformarse o estructurarse el procedimiento, de manera que permita conseguir eficiencias pero, prioritariamente, la defensa de los probables afectados.*

Por otra parte, la dilación en el trámite de la solicitud de jubilación que presentó la parte actora no constituye un hecho jurídico, sino un acto jurídico de naturaleza omisiva, consistente en no observar los plazos que la ley establece para su substanciación, omisión en la que interviene la voluntad de los órganos de autoridad facultados para realizar el trámite del procedimiento al establecer los términos en que se desarrollarán las etapas del procedimiento, y que puede ser justificada o injustificada atendiendo a factores como son, la carga de trabajo, y los recursos humanos y materiales con los que cuente para tal efecto.

Apoya lo anterior, en lo conducente, el criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. XVII/2018 (10a.) consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, Página 1092, Tesis Aislada (Común), registro 2016418, que enseguida se transcribe:

> ***CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD.*** *Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.* ***En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones.***

Así como la jurisprudencia 2a./J. 99/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo I Pag. 926 Jurisprudencia (Común), registro 2018110, que establece:

> ***ACTOS OMISIVOS. CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA SU EXISTENCIA, EL JUEZ DEBE EXAMINARLA VERIFICANDO SI LA RESPONSABLE SE***

VERSIÓN PÚBLICA

ENCONTRABA EN APTITUD LEGAL DE ATENDER A LO SOLICITADO. *Ante el reclamo de actos de omisión, cuando la autoridad responsable los niegue bajo la justificación de que no estaba en posibilidades de actuar, el juzgador de amparo, en el capítulo de existencia de la sentencia respectiva, debe analizar precisamente este aspecto, es decir, si la autoridad se encontraba en condiciones y momento de contestar la solicitud de origen, o si el procedimiento respectivo estaba en estado de resolución, lo que, en su caso, podrá dar lugar al sobreseimiento por inexistencia de actos reclamados; cuestión que no implica el estudio de fondo, pues no involucra el análisis de la constitucionalidad de los actos.*

De igual forma debe establecerse que la omisión de respetar los plazos que la Ley establece para resolver una solicitud de pensión, no constituye una omisión autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste.

Ahora bien, el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial Para el Estado y Municipios de Baja California, establece que la irregularidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios, solo podrá acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia de órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.

Por tanto, en primera instancia al haberse acreditado en autos que la parte actora no exhibió ante la autoridad demandada la resolución del recurso administrativo o la sentencia en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señaló como generador de daños [hecho que la demandante admite en forma expresa]; podría sostenerse que se encuentra apegada a derecho la determinación de la Sala consistente, en confirmar la validez de la resolución impugnada que desechó la reclamación por considerar, que el promovente no dio cumplimiento al presupuesto base de la acción para iniciar válidamente el procedimiento para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial.

No obstante, en términos de la ejecutoria que se cumplimenta, el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California es inconstitucional y por lo tanto debe inaplicarse.

Lo anterior es así, porque a decir del Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, constriñe a demostrar la irregularidad de los actos administrativos sólo mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños; por lo que

VERSIÓN PÚBLICA

implícitamente obliga a instar previamente el recurso administrativo o juicio para obtener esa resolución o sentencia.

Para ese Tribunal Colegiado, dicha disposición es inconstitucional porque desnaturaliza el derecho humano de integridad patrimonial, consagrado en el artículo 109, último párrafo constitucional, conforme al cual la responsabilidad patrimonial del Estado es directa, lo cual implica que los particulares pueden demandar directamente el pago de daños causados por el Estado, en sus bienes o derechos; esto es, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

Y aunque el Tribunal Colegiado considera que la disposición normativa en comento no exige que se demuestre la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, ni que se demande previamente a éste, considera que impone una obligación análoga porque constriñe a acudir a otra instancia, ya sea través de un recurso administrativo o juicio previamente a reclamar el pago de daños causados por la actividad irregular del Estado, lo cual desnaturaliza el referido derecho fundamental.

De igual forma el Tribunal Colegiado considera que la disposición normativa vulnera el referido derecho fundamental, que establece que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, por lo que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por un actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Para el Tribunal Colegiado esto es así, porque el precepto constitucional en cita solo alude a la existencia de una actividad irregular del Estado, la cual, de acuerdo con la interpretación de nuestro Máximo Tribunal del país, es aquella que se realiza de manera ilegal o anormal, al margen de la normatividad o parámetros creados por la propia administración; sin imponer restricción alguna en relación con la forma en que debe acreditarse el acto irregular.

En ese orden de ideas, el Colegiado sostiene que la norma impugnada contiene una restricción injustificada, al establecer como único medio idóneo para acceder al derecho humano a la integridad patrimonial, consagrado en el artículo 109 constitucional, que el particular acredite la actividad irregular del Estado mediante la resolución o sentencia del recurso o juicio en el que se declare la ilegalidad del acto generador del daño; lo cual obliga al gobernado promover previamente el recurso o juicio respectivo;

VERSIÓN PÚBLICA

máxime que solo impone dicha condición para acreditar la irregularidad de los actos administrativos y no así para la irregularidad de los hechos administrativos.

Por tal motivo, al resultar inaplicable el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, se torna innecesario que quien reclame la responsabilidad patrimonial del Estado, adjunte a su promoción una sentencia o resolución en la que quede de manifiesto la irregularidad administrativa que hace valer.

Así, quien reclame un daño patrimonial por la dilación en la substanciación de un procedimiento de jubilación, no tiene la carga de adjuntar a su promoción una sentencia o resolución en el que se determine la ilegalidad de la actuación de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado derivada de esa dilación, en tanto, conforme a la ejecutoria que se cumplimenta, esa obligación es inconstitucional y por ende debe inaplicarse.

Por tanto, si la autoridad desechó -y por ende se negó a dar trámite- al escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial que presentó **********, al considerar que debió adjuntar a la reclamación una sentencia o resolución en el que se hubiere determinado la ilegalidad de dicho acto, entonces es claro que esa determinación debe declararse nula, al violentar el derecho humano a la integridad patrimonial, consagrado en el artículo 109 constitucional.

Es al tenor de tales premisas que, a juicio de este Tribunal en Pleno, lo conducente es revocar la sentencia de fecha cinco de febrero de dos mil diecinueve dictada por la Primera Sala de este Tribunal, en el juicio 597/2018. Así también, con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, procede declarar la nulidad resolución de fecha diecinueve de julio de dos mil dieciocho, dictada en los autos del expediente número **********, por el Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Baja California; esto, al aplicar lo dispuesto en el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, y con ello, violentar derecho humano a la integridad patrimonial, consagrado en el artículo 109 constitucional.

Por otro parte y como consecuencia de lo anterior, en términos del artículo 84, de Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, lo conducente es condenar al Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental

"**ELIMINADO:** Nombre en un renglón, número de expediente en un renglón. 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."

VERSIÓN PÚBLICA

del Gobierno del Estado de Baja California, a que dicte un acuerdo en virtud del cual deje sin efecto la resolución declarada nula en el expediente número **********; admita el escrito de reclamación que presentó ********** en los autos en el citado expediente, y substancie el procedimiento conducente en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

Por lo antes expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley del Tribunal, es procedente dictar los siguientes puntos resolutivos.

R E S U E L V E

PRIMERO. En cumplimiento a la ejecutoria emitida el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno por el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con residencia en esta ciudad, en el juicio de amparo directo administrativo número 70/2021, se deja sin efectos la sentencia emitida por este Pleno el doce de junio de dos mil veinte.

SEGUNDO. Atento a los razonamientos expuestos en el Considerando Cuarto de la presente resolución, se revoca la sentencia de fecha cinco de febrero de dos mil diecinueve dictada por la Primera Sala.

TERCERO. Con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, se declara la nulidad resolución de fecha veinte de julio de dos mil dieciocho, dictada en los autos del expediente número **********, por el Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Baja California.

CUARTO. En términos del artículo 84, de Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California se condena al Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Baja California a que dicte un acuerdo en virtud del cual deje sin efecto la resolución declarada nula en el resolutivo anterior; admita el escrito de reclamación que presentó ********** en los autos del expediente número ********** y substancie el procedimiento conducente en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.

VERSIÓN PÚBLICA

"ELIMINADO: número de expediente en un renglón, nombre en un renglón., número de expediente en un renglón, nombre en un renglón, número de expediente en un renglón 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."

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

GMS/IAM/

VERSIÓN PÚBLICA

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 597/2018, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en catorce fojas útiles. ----------
Lo anterior con fundamento en lo establecido por los 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, 55 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los once días de agosto de dos mil veintiuno. ----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.

VERSIÓN PÚBLICA