

“ELIMINADO:
nombre en un
renglón,
expediente en
dos renglones.
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
concernen 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,
proporcionalida
d, información y
responsabilidad
en el
tratamiento de
los datos
personales.”

RECURSO DE REVISIÓN

VS.
DIRECTORA JURÍDICA DE RESPONSABILIDADES
Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LA SECRETARÍA
DE LA CONTRALORÍA Y TRANSPARENCIA
GUBERNAMENTAL DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA

EXPEDIENTE 589/2018

MAGISTRADO PONENTE: GUILLERMO
MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

VISTOS los autos para resolver el recurso de revisión promovido por la parte actora en contra la sentencia definitiva dictada el cinco de febrero de dos mil diecinueve por la Primera Sala de este Tribunal, en el juicio citado al rubro; y,

RESULTANDO

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 el cinco 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 resolutive estableció:

"ÚNICO.- Se reconoce la validez de la resolución de dieciséis 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. 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.

CONSIDERANDOS

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

I.- El acto impugnado en el juicio de nulidad consistió en la resolución dictada el dieciséis de julio de dos mil dieciocho, en el expediente ***** , por la Dirección

“ELIMINADO: nombre en dos renglones. 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.”

Jurídica de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Baja California.

II.- En virtud de ese proveído la autoridad desechó -y por ende se negó a dar trámite- al escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial que presentó *********, en el cual señaló como autoridad responsable al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado. El argumento de la autoridad fue que la actividad administrativa irregular que planteó el particular 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, lo conducente era desechar la instancia.

III.- La Sala confirmó la validez de la resolución impugnada. Por lo que la demandante, inconforme con esa determinación, interpuso el recurso de revisión que ahora constituye la materia de esta sentencia.

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

Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”**.

Ahora bien, antes de proceder al estudio de los agravios que planteó la demandante en su recurso, es preciso reseñar brevemente el contexto del que deriva esta controversia.

- 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 **veintiocho de enero de dos mil trece** presentó su solicitud de jubilación y sin embargo, no fue sino hasta al **treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete** 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.

“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
concernen 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,
proporcionalida
d, información y
responsabilidad
en el
tratamiento de
los datos
personales.”

• 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 veintiocho de enero de dos mil trece satisfizo los requisitos para obtener su jubilación, se vio en la necesidad de seguir 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.*"⁴

⁴En 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.

“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
concernen 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,
proporcionalida
d, información y
responsabilidad
en el
tratamiento de
los datos
personales.”

• 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.

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 se apoyó en actos o resoluciones que pudieran derivar de un procedimiento administrativo; en actos o resoluciones definitivas que pudiera conocer este Tribunal de Justicia Administrativa*” siendo por ello irrelevante que su jubilación se le hubiera otorgado legal o ilegalmente.³

² Argumento plasmado en la página 7 del Recurso de Revisión.
³ Argumento plasmado en la página 10 del Recurso de Revisión.

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 infundado. 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.

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

⁴ Argumento plasmado en la página 13 del Recurso de Revisión.

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.

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

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, transmitir, 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

⁶Este 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:

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

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.

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, Pág. 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, Pág. 926 Jurisprudencia(Común), registro 2018110, que establece.

ACTOS OMISIVOS. CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA SU EXISTENCIA, EL JUEZ DEBE EXAMINARLA VERIFICANDO SI LA RESPONSABLE SE 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, 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 el demandante admite en forma expresa; 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.

En el **segundo agravio**, manifiesta el inconforme que la Sala abordó parcialmente su segundo motivo de inconformidad, en el que solicitó la inaplicación del artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California, ante la dificultad de una interpretación conforme con la norma constitucional, que adicionalmente invocó el artículo 1 y 3 de la Ley en cita; dice que la Sala estuvo en posibilidad de arribar a una interpretación conforme, y en su caso, evitar ante la contradicción, la inaplicación peticionada.

Argumenta que le causa agravio la determinación de la Sala consistente en que el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Federal permite al legislador decidir libremente sobre los requisitos para acreditar la actividad administrativa irregular, en razón de que este precepto no establece que las bases límites y procedimientos que regulen la responsabilidad patrimonial del Estado, serán establecidas en las leyes, que sin embargo, por la naturaleza de la norma, esta permite su regulación por parte de las legislaturas de los Estados, pero que esas facultades no son ilimitadas. Para apoyar lo anterior Invoca las jurisprudencias que a continuación se precisan.

Tesis VI.3o.(II Región) J/3 (10a.),Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, página 1093, de rubro *"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADVIERTAN QUE EL RESPETO A LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE ACCESO A LA JUSTICIA, GARANTÍA DE AUDIENCIA Y TUTELA JURISDICCIONAL SE SUPEDITÓ A REQUISITOS INNECESARIOS, EXCESIVOS, CARENTES DE RAZONABILIDAD O PROPORCIONALIDAD, EN EJERCICIO DE AQUEL, DEBEN ANALIZAR PREPONDERANTEMENTE TAL CIRCUNSTANCIA, AUN CUANDO NO EXISTA CONCEPTO DE VIOLACIÓN O AGRAVIO AL RESPECTO."*

Tesis 2a./J.35/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, Pág. 980, de rubro "*PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.*"

Tesis 1a./J.85/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, Pág. 189, de rubro "*PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.*"

Argumentos que son infundados en razón de que la Sala no determinó que el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Federal, permita al legislador decidir libremente sobre los requisitos para acreditar la actividad administrativa irregular, lo que refirió fue que no advirtió incompatibilidad entre el artículo 18, párrafo primero de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Constitución Federal, en razón de que el hecho de que el legislador local determinara como único medio para acreditar la irregularidad de los actos administrativos la exhibición de la resolución o sentencia, 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, no transgrede el artículo 109, último párrafo de la Constitución Federal, ya que este prevé que las bases límites y procedimientos que regulen la responsabilidad patrimonial del Estado serán establecidas por las leyes, como acontece en el caso de la Ley en cita.

Determinación que contiene una interpretación conforme de las disposiciones contenidas en el referido numeral 18, y el artículo 109, último párrafo de la Constitución Federal, los cuales establecen.

"Artículo. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:
[...]

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

"Artículo 18.- 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 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."

De igual forma, es infundado el argumento del recurrente consistente en que la Sala estuvo en posibilidad de incorporar el derecho de integridad patrimonial en el artículo 109 Constitucional, *aun suponiendo que se estuviera en presencia de un acto administrativo, inaplicar el artículo 18, al exigir al particular que promueva previamente un recurso en el cual se demuestre la ilegalidad del acto que genera el daño señalado en cada caso, pues con ello se desvirtúa la norma constitucional federal como la local, consistente en evitar los recursos que en vía de responsabilidad administrativa, civil o penal, se podían promover en contra de los servidores públicos.*

Lo anterior es infundado, en razón de que el hecho de que el legislador establezca requisitos formales o presupuestos necesarios, como lo es el aludido en el párrafo que antecede, para que se analice la cuestión de fondo planteada en un medio de defensa,

no constituye en sí mismo una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo, ni se observa que con ello se haga nugatorio lo dispuesto en el último párrafo del artículo 109 constitucional.

Ello es así, toda vez que como lo determinó la Sala de conocimiento, la exigencia prevista en el artículo 18, párrafo primero de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no constituye un obstáculo para ejercer el derecho a reclamar dicha responsabilidad, sino únicamente implica que su ejercicio se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales, que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia.

Es aplicable al respecto, por las razones que la integran, la jurisprudencia 1a./J.22/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 325 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a marzo de dos mil catorce, libro 4, tomo I, de rubro "*DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DEL AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.*"

Lo cual obedece a que, si se está frente a un acto administrativo irregular de naturaleza omisiva que afecte un derecho sustantivo de la parte actora y motive una responsabilidad patrimonial del Estado, no existe impedimento para impugnarlo en el plazo y por la vía que la normatividad aplicable establezca, para que una vez cubierto el requisito que establece el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se ejerza el derecho a reclamarlo.

En razón de lo anterior, no resultan aplicables las jurisprudencias y tesis que invoca el recurrente, pues el derecho del aquí recurrente no se supeditó al cumplimiento de requisitos innecesarios, excesivos, carentes de razonabilidad o proporcionalidad, ni se advierte violación a los principios de progresividad de los derechos humanos.

Es ilustrativa sobre este tema, en lo conducente, por las razones que la integran la jurisprudencia 2a./J. 44/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, Pag. 1783, Jurisprudencia(Común, Administrativa), registro 2019490, de rubro y texto siguientes.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE RESOLVER EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL REGIDO POR LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. El procedimiento referido es de naturaleza administrativa, no sólo porque se sigue ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, sino también porque su materia se vincula con una cuestión de tipo administrativo, a saber, determinar si procede o no y en qué medida el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, sobre lo cual no existe un componente penal. No es óbice que uno de los supuestos del reconocimiento de la calidad de víctima pueda ser la existencia de un delito, ya que para emitir el pronunciamiento correspondiente no se hace un reexamen del proceso penal, no se emite un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos ni se constata su comisión, no se analizan elementos del tipo ni se califica la gravedad del delito y tampoco se hace una identificación de la víctima, sino que esa situación queda en manos, más bien, de la autoridad penal que, en su caso, emite la decisión o sentencia ejecutoria de esos aspectos de manera previa, mientras que a la comisión indicada corresponde analizar aspectos específicos ordenados por la Ley General de Víctimas, a saber, la condición socioeconómica de la víctima, la repercusión del daño en la vida familiar, la posibilidad o

imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño, el número y edad de los dependientes económicos y los recursos disponibles del fondo; aspectos que no son de naturaleza esencialmente penal y que, por ende, no se vinculan con un conocimiento especializado en esa materia. Por tanto, se concluye que cuando el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto consiste en la omisión o dilación en el dictado de la resolución definitiva en ese procedimiento la competencia para conocer de aquél se surte en favor de un Juez de Distrito en materia administrativa, pues se actualizan los supuestos del artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, se trata del análisis de la legalidad de un acto de autoridad administrativa y de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden, en el que no se aplican normas generales en materia penal.

Contradicción de tesis 360/2018. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto del Tercer Circuito y Décimo Tercero del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 6 de febrero de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

En consecuencia, ante lo infundado de los agravios hechos valer por el recurrente, procede confirmar la sentencia dictada por la Primera Sala el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

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

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada por la Primera Sala el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

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

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

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 589/2018, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en once 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 veintidós días de abril de dos mil veintiuno -----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.