

“ELIMINADO:
nombre, con 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.”

RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE 171/2020

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

MAGISTRADO PONENTE:
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, a veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

VISTOS 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 contra la sentencia dictada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno por la entonces Primera Sala, ahora Juzgado Primero de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y...

RESULTANDO:

I.- Que por escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno la autoridad demandada, por conducto de su delegada, interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada el dieciocho de junio del mismo año por la entonces Primera Sala, ahora Juzgado Primero de este Tribunal.

II.- Que mediante acuerdo de la Presidencia de este Tribunal de **cuatro de enero de dos mil veintidós**, se admitió el recurso de revisión aludido en el párrafo precedente, ordenándose dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, sin que hubieran desahogado tal vista.

III.- Que agotado el procedimiento establecido en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California (Ley del Tribunal), en acuerdo de **dieciséis de febrero de dos mil veintidós** se citó a las partes para oír resolución respecto el recurso de revisión antes mencionado y se ordenó turnar el expediente al Magistrado Ponente, por lo que se está en condiciones de dictar la sentencia correspondiente de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Competencia.- El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el siete de agosto de dos mil diecisiete (Ley del Tribunal), aplicable en la especie en términos del artículo transitorio tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

SEGUNDO.- Procedencia.- El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se promovió contra la sentencia que en definitiva resolvió el juicio en que se actúa, misma que le resultó desfavorable, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

TERCERO.- Antecedentes del caso. Para una mejor comprensión del asunto se precisa lo siguiente.

La resolución impugnada en el juicio consiste en la negativa ficta recaída a la solicitud de pensión por jubilación presentada por el demandante el **veintiocho de julio de dos mil diecinueve** ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI).

La *a quo* declaró la nulidad de la resolución impugnada por considerar que quedó acreditado en autos que a la fecha de la presentación de la demanda la demandante cumplía los requisitos para el otorgamiento de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, por lo que condenó a la autoridad demandada a que dictara un acuerdo en el que concediera a la demandante la aludida pensión.

Inconforme con la anterior determinación, la autoridad demandada acudió ante esta instancia revisora y formuló los

agravios que en el presente fallo serán materia de análisis y resolución.

CUARTO.- Estudio.- Se tienen por reproducidos los argumentos de agravio hechos valer por la recurrente, sin que sea necesario transcribirlos, toda vez que la Ley del Tribunal no establece tal exigencia, sin que con ello se violenten los principios de congruencia y exhaustividad que rigen el dictado de las sentencias, pues lo relevante es atender coherentemente la totalidad de los planteamientos que se hagan valer.

En su agravio único la autoridad recurrente sostiene que la sentencia recurrida transgrede los artículos 82 de la Ley del Tribunal y 81, 82 y 963 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria, que prevén los términos en que deben dictarse las sentencias.

Que le agravia que la resolutora determinara que es competente para conocer del presente asunto, al sostener que contrario al sentir de la demandada, la fracción V del artículo 22 de la Ley del Tribunal otorga competencia para conocer de los asuntos que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo del Instituto demandado, omitiendo analizar que el aludido precepto legal no le otorga competencia respecto de la demandada, sino de diversa autoridad.

Que lo anterior es así en razón el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal establece que este Tribunal es competente para conocer de los reclamos en materia de pensiones y

jubilaciones de la autoridad denominada Instituto de Seguridad y Servicios Sociales **para** los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California y no de la demandada Instituto de Seguridad y Servicios Sociales **de** los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, lo que lleva a concluir que la Sala *a quo* carece de competencia para conocer del reclamo de la demandante, pretendiendo pasarlo por desapercibido.

Que la resolutora determina la existencia de la negativa ficta impugnada sin realizar un estudio profundo y acucioso de los señalamientos formulados por la demandada respecto la naturaleza laboral del reclamo de la demandante, pues al ser laboral la relación que tiene con el Gobierno del Estado, su regulación aplicable es la Ley del Servicio Civil del Gobierno y Municipios del Estado, ordenamiento cuya aplicación está encomendada al Tribunal de Arbitraje del Estado y no a este Tribunal de Justicia Administrativa, por lo que este debe declararse incompetente y remitirlo a aquél.

Que este Tribunal carece de competencia para conocer del reclamo de la demandante, al ser formulado por una trabajadora activa, quien pretende dar por terminada la relación laboral con su patrón, situación sobre la que únicamente puede conocer la autoridad laboral y no este Tribunal de Justicia Administrativa.

Que en el presente caso el demandante no comparece ante este Tribunal como particular gobernada, sino con el carácter de trabajadora activa reclamando derechos que, según, se le han generado durante el tiempo que ha sido trabajadora activa; que la

a *quo* omitió analizar todo lo anterior, por lo que arribó a conclusiones incongruentes en perjuicio de la demandada.

Los argumentos de agravio hechos valer son infundados. Se explica.

En la sentencia recurrida la *a quo* razonó que en la jurisprudencia 1/2015 de este Pleno, se determinó que el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal, debe interpretarse en el sentido de que la intención del legislador fue señalar al ente facultado por la ley para resolver sobre las pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado y Municipios de Baja California, por lo que, si conforme al artículo 1 de la Ley del ISSSTECALI, éste cuenta con facultad para resolver todo lo relacionado con pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado y Municipios de Baja California, es inconcuso que el citado precepto legal se refiere al Instituto demandado, lo que deja patente que este Tribunal es competente para conocer de las controversias que versen sobre pensiones y jubilaciones, como acontece en el presente asunto.

En ese sentido, es claro que no asiste la razón a la autoridad recurrente, pues contrario a lo que manifiesta, la *a quo* sí analizó lo dispuesto en el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal, concluyendo que en términos de la jurisprudencia 1/2015 de este Pleno, a pesar de la diferencia entre la denominación de la autoridad referida en ese precepto y el de la autoridad demandada, este Tribunal es competente para conocer del juicio **171/2020**.

Consideraciones de la *a quo* que no son controvertidas por la autoridad recurrente, pues se limita a señalar que este Tribunal es competente para conocer de los reclamos en materia de pensiones y jubilaciones de la autoridad denominada Instituto de Seguridad y Servicios Sociales **para** los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California y no de la demandada Instituto de Seguridad y Servicios Sociales **de** los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, de ahí que tales consideraciones deben declararse firmes y, por tanto, siguen rigiendo la sentencia recurrida.

Por otra parte, también son infundados los argumentos de agravio hechos valer por la recurrente, en la parte en que sostiene que la *a quo* omitió analizar profundamente y acuciosamente los señalamientos formulados por la autoridad demandada respecto a la naturaleza laboral del reclamo de la demandante.

Lo anterior en razón de que la *a quo* sí analizó exhaustivamente la naturaleza del reclamo del demandante, concluyendo que la misma es administrativa y no laboral, en los términos siguientes.

“PRIMERO.- Competencia.- Toda vez que la autoridad demandada opuso la excepción de incompetencia al contestar la demanda (fojas de la 26 a la 29 de autos), en este apartado se resolverá lo relativo a la competencia de esta Sala para resolver la controversia planteada.

En síntesis, la autoridad demandada hace valor la incompetencia de este Tribunal alegando que la parte actora tiene el carácter de trabajador activo por lo que atendiendo a que su relación de

subordinación laboral con el Gobierno del Estado se rige por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, y, por ende, que el competente es el Tribunal de Arbitraje del Estado.

Indica que la parte actora actualmente es trabajador activo, por lo que este Tribunal carece de Facultades para conocer su reclamo, ya que fue creado para conocer y resolver las controversias que se susciten entre los particulares y el Estado respecto a los actos de autoridad que se combatan y no entre los trabajadores y patrones que aportan al fondo de pensiones que administra el Instituto, de lo que se desprende que el actor no comparece en su carácter de particular gobernado sino con el de trabajador activo que pretende dejar de serlo mediante el otorgamiento de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio cuya negativa reclama, es decir, con el juicio promovido pretende terminar su relación laboral y gozar de los beneficios que le otorga su Control Colectivo de Trabajo y que se refiere a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, una prestación de carácter extralegal en términos de lo establecido en el artículo 151 de la Ley del Servicio Civil vigente, siendo el Tribunal de Arbitraje del Estado la única autoridad jurisdiccional competente para aplicar el referido artículo.

Añade que la parte actora se encuentra reclamado el otorgamiento de una prestación que necesariamente requiere que previamente le sea finiquitada su relación laboral y en consecuencia se le pague por la patronal una serie de prestaciones derivadas de la relación laboral, lo cual se infiere del segundo párrafo del artículo 67 de la Ley del Instituto, y cuyas prestaciones son consecuencia de la relación laboral burocrática, por lo que este Tribunal no es competente no obstante que el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal establezca que será competente para conocer de los juicios que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo del Instituto pues tal supuesto se surte únicamente en los casos en que el demandante ha adquirido el carácter de jubilado o pensionado, supuesto que no se actualiza en el caso, toda vez que el demandante conserva aún su carácter de trabajador en activo.

Por otra parte, alega que de la fracción V, del artículo 22 de la Ley del Tribunal no se advierte que la Ley del Instituto otorgue competencia a este Tribunal para conocer de todos los actos que se emitan con motivo de la aplicación de la última ley, pues el artículo 14 de la Ley del Instituto expresamente prevé que las controversias judiciales que surjan sobre la aplicación de esa ley, así como todas aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de la competencia de los Tribunales del Estado, de ahí que la referida ley pueda ser aplicada por diversos tribunales en el ámbito de sus competencias, siendo que el Tribunal de Arbitraje del Estado es competente para conocer del reclamo integral del actor en términos de los artículos 45 y 51, fracción VI y 151 de la Ley del Servicio Civil, vigente.

Finalmente, señala que tal y como ha resuelto esta Primera Sala en las resoluciones de los juicios administrativos 170/2007, 171/2007 y 277/2007, en los que este Tribunal se ha declarado incompetente por razón de la materia, en virtud de que los actores en los juicios señalados reclamaron de su patrón prestaciones derivadas de su relación laboral, y dado que en el caso la parte actora conserva aún el carácter de trabajador en activo, debe concluirse que el supuesto competencial previsto en el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal se surte únicamente en los casos en que el demandante ha adquirido ya el carácter de jubilado o pensionado.

El planteamiento expuesto por la autoridad es infundado.

Lo anterior se afirma dado que, contrario a su sentir, la fracción V del artículo 22 de la Ley del Tribunal otorga competencia para conocer de los asuntos que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo del Instituto, sin distinguir aquellos en los que el solicitante tenga el carácter de trabajador o cuando ya se reconozca como pensionado, puesto que la relación que une a un asegurado y el instituto asegurador no es de carácter laboral sino administrativo, independientemente de que la ley de la materia establezca que el disfrute a la pensión está condicionado a que previamente el trabajador haya finiquitado la relación laboral que lo unía con el Estado empleador.

Es por ello que al demandarse en el presente juicio una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva del Instituto, mediante la cual se entiende negado el derecho a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, esta Sala asume la competencia, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 22, fracción V, y 45 de la Ley del Tribunal, preceptos legales que establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 1.- El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es un Órgano Constitucional Autónomo, independiente de cualquier autoridad, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y de gestión presupuestal, e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, Entidades Paraestatales, Paramunicipales y los particulares; así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales, sobre preferencias en el cobro de créditos fiscales."

"ARTÍCULO 22.- Las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes;

[...]

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

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

En los casos de negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término en que esta autoridad debió dictar resolución. A falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales."

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

Sobre el tema, la citada Ley del Instituto, vigente en la época en que se presentó la solicitud de pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, establecía lo siguiente:

"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 encuentre en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señale.

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 del Gobierno del Estado, o quien tenga esa facultad en los Organismos Públicos incorporados al régimen que esta Ley establece, revisará y resolverá en definitiva acerca de lo solicitud de que se trata, para los efectos que expresa la primera parte del Artículo 120 de esta Ley."

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

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

Cuando se sospechase que son falsos, el Instituto, con audiencia del interesado, procederá a la respectiva revisión y de comprobar lo falsedad

ordenará la suspensión del pago de la misma y su cancelación y denunciará los hechos al Ministerio Público, para los efectos que procedan."

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

*"Artículo 116.- Corresponde a la Junta Directiva:
[...]*

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

"Artículo 120.- 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. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante el Gobernador del Estado dentro de los quince días siguientes; para que éste resuelva en definitiva."

De los transcritos preceptos legales se deduce lo siguiente:

1.- La Ley confiere a determinados órganos del Estado la facultad para decidir respecto a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio que soliciten los interesados.

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

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

4.- Esta clase de decisiones es indudable que afecta la esfera jurídica del particular en tanto que, conforme a las disposiciones legales transcritas, la resolución que recaiga a la petición de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio (expresa o ficto) implica el reconocimiento del derecho a obtener dicha pensión, previsto por la ley a favor de los trabajadores que cumplan los requisitos respectivos.

Las características antes anotadas configuran una relación de supra a subordinación entre los órganos del Estado facultados para resolver sobre la solicitud de pensión de retiro por edad y tiempo de servicio y el trabajador solicitante, por ende, de naturaleza administrativa y de la competencia de este Tribunal, conforme a lo dispuesto por los artículos 1 y 22, fracción V, de la Ley del Tribunal.

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

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

Asimismo, es ilustrativo al respecto el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 71/98, consultable en la página 50 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, de marzo de 1999, en la parte que interesa establece lo siguiente:

"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 leca' 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 le 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 destaco 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."

En conclusión, el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal no hace la distinción que refiere la demandada, en el sentido de que el Tribunal será competente para conocer de actos que versen sobre pensiones y jubilaciones una vez que el trabajador haya finiquitado la relación laboral que guarda con el ente patrón, y se explica porque el hecho de que subsista la relación laboral entre la parte actora y el Estado patrón no impide que se configure la diversa relación jurídica de supra a subordinación entre el actor y el instituto asegurador, con motivo de la solicitud que aquel les dirige para que se le otorgue la pensión que la ley contempla a su favor; por el contrario, de lo dispuesto por los artículos 60 y 70 de la Ley del Instituto, antes transcritos, se aprecia que es posible que un trabajador siga en servicio aun cuando se le haya reconocido el derecho a la pensión.

Por otra parte, las atribuciones que la ley confiere a los órganos del Instituto para resolver de manera unilateral con efectos jurídicos particulares y directos, respecto a la pensión de retiro por edad y servicio, no se limita a los casos en que el trabajador cuente ya con el carácter de pensionado, sino que incluye el propio reconocimiento del derecho a obtener la pensión o su revocación, lo que se deduce de lo dispuesto por los artículos 58, 63 y 116, fracción IV, antes transcritos, de lo cual se sigue que la materia es administrativa y, por ende, de la competencia de este Tribunal, aun cuando subsista la relación laboral entre el particular solicitante de la pensión y el Estado patrón y aun cuando el particular no haya adquirido el carácter de pensionado.

Al respecto, en sesión celebrada el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, el Pleno de este Tribunal aprobó jurisprudencia en la que se sostuvo el criterio de que la baja en el empleo es un requisito para el goce de la pensión de retiro por edad y servicio y no para que el trabajador la tramite u obtenga su reconocimiento, Se transcribe a continuación el rubro y texto de la tesis de jurisprudencia 3/2017 de este Tribunal que resulta obligatoria en términos del artículo 95, segundo párrafo de la Ley del Tribunal.

"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 mantendrá 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."

En las condiciones relatadas, es infundado que el reclamo de prestaciones laborales, como lo refiere la autoridad demandada, forme parte de la controversia administrativa propuesta por la parte actora, sino que únicamente implica que, en caso de que el particular cumpla con los requisitos legales para tener derecho a la jubilación, la autoridad administrativa deberá condicionar el goce de ese beneficio de seguridad social a que el trabajador finiquite su relación laboral por la vía y medios legales a su alcance.

Sin que incida en lo antes resuelto el hecho de que el artículo 14 de la Ley del instituto establezca que las controversias que surjan sobre la aplicación de dicha ley, así como todas aquellas en las que el Instituto tuviera el carácter de actor o demandado, serán competencia de los Tribunales del Estado, en razón de que dicho precepto no otorga competencia al Tribunal de Arbitraje del Estado para conocer de las que versen sobre pensiones y jubilaciones, como sí lo dispone expresamente el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal, pues expresamente dispone que las Salas del Tribunal son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas que versen sobre pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto, por tanto, toda controversia que surja con respecto a las pensiones y jubilaciones a cargo del instituto es de la competencia

de las Salas del Tribunal lo que incluye el derecho a exigir las, cumplimiento de los requisitos, formulación o reformulación de éstas, subsistencia, monto, entre otras controversias que pudieran surgir con respecto a dichas pensiones.

Tampoco resulta óbice a lo anterior, lo preceptuado en el artículo 151 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, que dispone lo siguiente.

"ARTICULO 151.- Los derechos de los trabajadores al servicio de las Autoridades Públicas, en materia de jubilación, pensiones y de seguridad social en lo integral quedarán sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI)."

La demandada sostiene que únicamente el Tribunal de Arbitraje tiene competencia para aplicar dicho precepto, sin embargo, de la lectura del artículo transcrito, se advierte que únicamente refiere que los derechos de seguridad social de los trabajadores quedan sujetos a la Ley del Instituto, de ahí que, en todo caso, ésta última es la ley aplicable en materia de pensiones y jubilaciones y no así la Ley del Servicio Civil vigente."

Conforme la reproducción anterior, resulta evidente que no asiste la razón a la autoridad recurrente, pues contrario a lo que manifiesta, la *a quo* sí analizó acuciosamente los señalamientos formulados en la contestación de demanda en cuanto a que el reclamo de la demandante tiene naturaleza laboral, concluyendo la *a quo* que no es así, por versar sobre materia administrativa, al sostener que:

- Las solicitudes de pensión que se elevan al ISSSTECALI se dan en el marco de una relación de supra a subordinación entre los órganos del Estado facultados para resolver sobre las solicitudes correspondientes y el trabajador solicitante y, por ende, las controversias que su suscitan de naturaleza administrativa y de la competencia de este Tribunal, conforme a lo dispuesto por los artículos 1 y 22, fracción V, de la Ley del Tribunal.

- El artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal no hace la distinción que refiere la demandada, en el sentido de que el Tribunal será competente para conocer de actos que versen sobre pensiones y jubilaciones una vez que el trabajador haya finiquitado la relación laboral que guarda con el ente patrón, y se explica porque el hecho de que subsista la relación laboral entre la actora y el Estado patrón no impide que se configure la diversa relación jurídica de supra a subordinación entre el actor y el instituto asegurador, con motivo de la solicitud que aquel les dirige para que se le otorgue la pensión que la ley contempla a su favor.
- Por el contrario, de lo dispuesto por los artículos 60 y 68 de la Ley del Instituto, antes transcritos, se aprecia que es posible que un trabajador siga en servicio aun cuando se le haya reconocido el derecho a la pensión y lo que la ley dispone al respecto es que el trabajador no podrá disfrutar de la pensión, sino hasta que haya causado baja.
- Las atribuciones que la ley confiere a los órganos del ISSSTECALI para resolver de manera unilateral con efectos jurídicos particulares y directos, respecto a la pensión de retiro por edad y servicio, no se limita a los casos en que el trabajador cuente ya con el carácter de pensionado, sino que incluye el propio reconocimiento del derecho a obtener la pensión o su revocación, lo que se deduce de lo dispuesto por los artículos 58, 63 y 116,

fracción IV, antes transcritos, de lo cual se sigue que la materia es administrativa y, por ende, de la competencia de este Tribunal, aun cuando subsista la relación laboral entre el particular solicitante de la pensión y el Estado patrón y aun cuando el particular no haya adquirido el carácter de pensionado.

Consideraciones de la *a quo* que no son controvertidas por la autoridad recurrente, de ahí que deban declararse firmes y, por tanto, siguen rigiendo la sentencia recurrida.

En las relatadas condiciones, al resultar infundados los argumentos de agravio hechos valer, lo procedente es confirmar la sentencia dictada por la entonces Primera Sala, ahora Juzgado Primero de este Tribunal el **dieciocho de junio de dos mil veintiuno** en el juicio en que se actúa.

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

R E S U E L V E:

ÚNICO.- Se confirma la sentencia dictada el **dieciocho de junio de dos mil veintiuno** por la entonces Primera Sala, ahora Juzgado Primero de este Tribunal, materia de la presente revisión.

Notifíquese a las partes.

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

ALM/jmcg

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 171/2020, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecinueve 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 cuatro días del mes de abril de dos mil veintidós. -----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.