



RECURSO DE REVISIÓN 48/2023 J.T.

ACTOR: *****1

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

PONENTE:
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, treinta de mayo de dos mil veinticuatro.

Resolución que confirma la sentencia dictada el trece de diciembre de dos mil veintitrés por el Juzgado Tercero de este Tribunal en el juicio citado al rubro.

GLOSARIO

Ley del Tribunal: Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el 18 de junio de 2021.

ISSSTECALI: Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Junta Directiva: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

**Director de Pensiones
Y Jubilaciones:** Director de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

**Departamento de Gestión
de Pensiones y
Jubilaciones:** Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y

I. RESULTADOS

Antecedentes en sede administrativa.

1. El dos de diciembre de dos mil veinte, *****1 solicitó ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI [específicamente ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones] una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, bajo la consideración de que reunía todos los requisitos previstos en la ley. No obstante, no recibió una respuesta por parte de la autoridad.

Antecedentes en primera instancia.

2. Por tal motivo, el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, *****1, presentó una demanda en contra de la Junta Directiva, así como en contra del Director de Pensiones y Jubilaciones, y del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones del propio Instituto, señalando como acto impugnado la resolución negativa ficta configurada a partir de su solicitud de pensión.
3. Por sentencia de fecha trece de diciembre de de dos mil veintitrés, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada y condenó a la Junta Directiva a conceder a la parte actora la pensión que solicitó.

Antecedentes en segunda instancia.

El dieciséis de febrero de dos mil veinticuatro, la Junta Directiva del ISSSTECALI, por medio de su delegada, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de fecha tres de abril de dos mil veinticuatro.

5. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como Ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

6. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, se ordenó citar a las partes para oír resolución, y se turnaron los autos al Magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

7. Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes....

II. CONSIDERANDOS

8. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

9. **PROCEDENCIA.** El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se interpuso contra la resolución que en definitiva resolvió el juicio, por lo que se

actualiza el supuesto establecido en el artículo 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

10.

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 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.

11.

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”*.

Argumentos de agravio.

Primer Agravio.

12.

En su primer agravio, la autoridad demandada sostuvo que la Sala analizó indebidamente si el demandante tenía derecho o no a la pensión solicitada, sustituyéndose en las funciones propias de las autoridades administrativas, pues el juicio versó sobre una resolución negativa ficta y no una resolución que negara la jubilación al actor.

13.

Que para salvaguardar el derecho afectado, con libertad de jurisdicción, la autoridad demandada debe dar respuesta a

Segundo agravio

14. En su segundo agravio, la autoridad demandada sostuvo que la sentencia recurrida es incongruente entre la fijación de la litis, el análisis de las probanzas y las erróneas conclusiones a que arriba la resolutora, así como los excesivos efectos que pretende darle a la sentencia condenando a una autoridad a resolver sobre una negativa ficta respecto de una petición que no fue presentada ante ella y, por tanto, no le es atribuible.
15. Que de lo anterior se advierte un exceso en la condena, contraviniendo el contenido del artículo 84 de la Ley del Tribunal, pues la petición que dio origen al presente juicio no fue presentada ante la Junta Directiva.
16. Que en tratándose de solicitudes de pensión, la competente para iniciar el procedimiento lo es el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones, para que recibiera y tramitara tal solicitud, conforme al artículo 68, fracciones I y II del Reglamento Interno del ISSSTECALI, por tanto, lo procedente es revocar la resolución que se recurre y reponer el procedimiento respectivo, para que sea llamada a juicio la autoridad en mención, pues fue ante ésta donde se presentó la solicitud respecto a la cual recayó la supuesta negativa ficta.

Tercer Agravio.

Finalmente, en su tercer agravio la autoridad demandada manifiesta que el Juzgado emitió una incongruente e incorrecta valoración de las pruebas.

Estudio

18. Conforme a la reseña anterior, se tiene que la autoridad recurrente, en esencia, se duele del indebido entablamiento de la relación jurídica procesal, al sostener, en su segundo agravio, que la negativa ficta impugnada no es atribuible a ella sino a una autoridad diversa (Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones), la cual no fue llamada a juicio.

19. Por lo anterior, por técnica jurídica, al ser los presupuestos procesales de estudio preferente, tales como el debido entablamiento de la relación jurídica procesal, se tiene que el primer punto jurídico a resolver es el siguiente:

Problema jurídico a resolver

20. Tomando en consideración que *****1 presentó su solicitud de pensión por jubilación ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI, ante la falta de respuesta, ¿se configuró una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva?

Criterio.

18. El argumento de agravio es infundado. Conforme al principio de oficiosidad que emana de la Ley de ISSSTECALI, así como del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados de ese mismo instituto, la negativa ficta impugnada en juicio es atribuible a la Junta Directiva de

ISSSTECALI, no obstante que la solicitud de pensión por jubilación se haya presentado ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones.

Justificación.

21. El procedimiento administrativo es un conjunto de trámites o actuaciones vinculadas causalmente entre sí, y la debida ejecución de cada una de sus etapas se ve tutelada por dos valores esenciales: por un lado, los fines de la administración pública y, por otro lado, los derechos e intereses legítimos de los particulares.

22. Así, es preciso señalar que el reconocimiento del derecho a una jubilación implica, para ISSSTECALI, la substanciación de un procedimiento administrativo, cuyos trámites y etapas que lo integran se encuentran regulados conforme a los preceptos jurídicos siguientes:

LEY DE ISSSTECALI

ARTÍCULO 58.- El derecho a jubilación y a las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes, se encuentren en los supuestos consignados en esta Ley, y hasta que cumplan con los requisitos que la misma señala.

El Instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha en que quede integrado el expediente. Dentro de los quince días inmediatos siguientes, el Oficial Mayor de Gobierno, o quien tenga esa facultad en el Poder Judicial, Poder Legislativo, Municipios y los organismos públicos incorporados al régimen que esta Ley establece, revisará y resolverá en definitiva acerca de la solicitud de que se trata, para los efectos que expresa la primera parte del artículo 117 de esta Ley.

ARTÍCULO 113.- Corresponde a la Junta Directiva:
I a III...

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

REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES A LOS ASEGURADOS DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

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

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

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

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

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

ARTICULO 9o.- El Director General del Instituto comunicará por escrito a los interesados el Acuerdo del Ejecutivo, en un tiempo que no exceda de cinco días hábiles; asimismo, remitirá copia del Dictámen

sancionado por el Ejecutivo del Estado, a la Dependencia donde laborare el solicitante de pensión, para efecto de su correspondiente baja como trabajador.

ARTICULO 10.- Cuando el interesado esté inconforme con la resolución de la Junta Directiva, la recurrirá ante la misma y si ésta sostiene su resolución, podrá acudir dentro de los 15 días siguientes ante el Gobernador del Estado, para que éste resuelva en forma definitiva.

ARTÍCULO 11.- Por su parte el Departamento de Pensiones procederá a asignar un número progresivo a cada Pensión y dispondrá su alta en la nómina de Pensionistas que siga el Instituto.

ARTÍCULO 23.- El Asegurado que solicitase Jubilación al Instituto, deberá presentar la siguiente documentación: 1) Solicitud por escrito de la prestación, dirigida al Director General del Instituto. 2) Hoja de Servicios expedida por la Dependencia facultada para dar fe del tiempo laborado por los trabajadores del Gobierno del Estado o de los Municipios u Organismos afiliados.

En este caso, el mencionado documento constatará que el solicitante ha trabajado por espacio de treinta años, según lo establece el Artículo 67 de la Ley.

Para complementar la información, el Departamento de Pensiones solicitará al Departamento correspondiente del Instituto, lo siguiente: a) Certificación de los años de aportaciones al Fondo de Pensiones del Instituto, por parte del solicitante de Jubilación. b) En caso de reconocimiento de antigüedad, el trabajador justificará el pago de las cuotas y aportaciones omitidas por este concepto, o bien la forma como se convino con el Instituto, su liquidación. c) Certificación del último sueldo devengado por el trabajador.

Obtenida esta información e integrado el expediente, se procederá a elaborar el Dictamen correspondiente, notificándose al interesado y se continuará el procedimiento en los términos de los Artículos 7 y 8 del capítulo anterior.

INSTRUCTIVO DE OPERACION CORRESPONDIENTE A LA PENSION POR JUBILACION.

1.- El asegurado solicitará a la Dirección General del ISSSTECALI, su Pensión por Jubilación, utilizando el formato que en el propio Instituto le será proporcionado, debiendo acompañar: a) Constancias de años de servicio.

2.- La Dirección General del Instituto, turnará mediante memorándum al Departamento de Pensiones, la solicitud de Jubilación con los anexos, para su trámite, utilizando el modelo que obra en el Catálogo de formas.

3.- Recibida la solicitud por el Departamento de Pensiones, se procederá a dotarla de folder y en la cejilla del mismo se le asignará un número económico para su identificación, formado por la letra inicial del apellido paterno del solicitante y el número progresivo que le correspondiere de acuerdo al orden en que fue recibido.

4.- El Departamento de Pensiones, solicitará a través de memorándum, al Departamento de Vigencia de Derechos, la certificación de los años de aportaciones que el solicitante tiene al Fondo de Pensiones y el monto del último sueldo devengado. El modelo del mencionado memorándum se encuentra en el Catálogo de Formas.

5.- El Departamento de Vigencia de Derechos emite las certificaciones solicitadas y las envía al Departamento de Pensiones.

6.- Recibidas las certificaciones de los años de aportaciones y el último sueldo en el Departamento de Pensiones, se procederá a determinar si ha contribuido al fondo de pensiones por espacio de 30 años, para estar a lo dispuesto por el Artículo 67 de la Ley. Si la certificación es por un tiempo de aportaciones menor al que señala la Ley, el Departamento de Pensiones interrumpirá el trámite respectivo y dará aviso de tal circunstancia al interesado o quien lo represente.

7.- Si se satisfacen los requisitos, el Departamento de Pensiones procederá a calcular el monto de la pensión equivalente al último sueldo devengado por el trabajador en los términos del Artículo 72 de la Ley.

8.- Acto seguido, el Departamento de Pensiones procederá a elaborar el Dictamen que del caso emita la H. Junta Directiva para lo cual se guiará por el modelo de Dictamen que obra en el Catálogo de formas y una vez concluido lo turnará, acompañado de su respectivo expediente, a la Junta Directiva para su consideración.

**MANUAL GENERAL DE PROCEDIMIENTOS DE ISSSTECALI. FORMATO
ESPECÍFICO PARA LA RECEPCIÓN Y REGISTRO DE SOLICITUDES DE
TRÁMITES DE PENSIONES.¹**

23.

[consulta: 17 de mayo, 2022]

- El reconocimiento del derecho a una jubilación, emana de un procedimiento que inicia con una solicitud presentada por el asegurado; para lo cual, utiliza un formato que el propio ISSSTECALI le proporciona. Ese formato obra en el Manual General de Procedimientos de ISSSTECALI.
- Posteriormente, la solicitud se recibe a través del Departamento de Pensiones para su registro y trámite; y éste a su vez solicita al Departamento de Vigencia la certificación de los años de aportaciones del solicitante al Fondo de Pensiones y el monto del último sueldo devengado.
- Recibida y analizada la información conducente, el Departamento de Pensiones elabora un dictamen que es puesto a consideración de la Junta Directiva; quien finalmente lo aprueba si considera que se han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que establece la Ley.
- En términos del artículo 113, fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI, sólo la Junta Directiva cuenta con atribuciones para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones que otorga el instituto.
- Conforme al artículo 2 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados de ISSSTECALI, las bases generales para el otorgamiento de Jubilaciones son obligatorias para esa entidad paraestatal.

- Pero además, en términos del referido Reglamento y del Instructivo de Operación, la substanciación de cada una de las etapas del procedimiento de jubilación es carga de las distintas Dependencias que participan en él; sin que se prevea obligación adicional al asegurado más que la de hacer la solicitud correspondiente.

24. De lo anterior se aprecia que, tanto el legislador de esta entidad federativa, como la administración pública, -al normar el procedimiento para obtener una pensión por jubilación-, han pretendido que ese procedimiento administrativo se desarrolle con arreglo al principio de oficiosidad, el cual implica que el impulso de los procedimientos no puede quedar sujeto a la voluntad de los particulares en tanto la actuación del Estado no está orientada a satisfacer simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, por lo cual, ese impulso corresponde en todos los casos a la autoridad.
25. Se sostiene lo anterior en virtud de que, conforme a la normatividad expuesta, una vez generada la instancia por el asegurado, el curso del procedimiento administrativo corresponderá en exclusiva a las distintas dependencias de ISSSTECALI; a la cuales les es obligatorio seguir, en lo conducente, las bases y lineamientos emitidos para tales efectos.
26. Así, a partir de ese principio (que conforme a lo expuesto está implícito en los artículos 58 y 113, fracción IV de la Ley de ISSSTECALI, en relación con los numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, y 23 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados), puede extraerse la obligación a cargo de las autoridades que conforman a ISSSTECALI, de gestionar de oficio el procedimiento de jubilación iniciado a

solicitud del particular, y concluir cada una de sus etapas; sin que el particular tenga alguna obligación al respecto, ya que su única carga queda colmada al presentar la solicitud correspondiente.

27. En ese tenor, desde que se presenta la solicitud de pensión por jubilación por parte del asegurado, la Junta Directiva de ISSSTECALI queda obligada a darle respuesta en el plazo correspondiente, pues, aun y cuando en la substanciación del procedimiento participen diversas autoridades, conforme al principio de oficiosidad citado, todas son responsables de esa instancia desde el momento en que ésta inicia y, por ende, quedan vinculadas a atender y dar respuesta a la solicitud.

28. Bajo esa lógica, si por algún motivo el procedimiento administrativo no se sigue como corresponde o se paraliza por virtud de alguna otra autoridad que participe en él, aun así, el plazo en que por ley debe pronunciarse la Junta Directiva no se detiene, y la ausencia de ese pronunciamiento configurará una resolución negativa ficta una vez fenecido ese plazo, el cual deberá computarse a partir de que el particular presenta su solicitud, puesto que la reglas del procedimiento [además del principio de oficiosidad] no le imponen otra carga más que hacer la gestión inicial del procedimiento conducente.

29. Sobre esto último incluso existe la jurisprudencia 5/2021 emanada del Pleno de este Tribunal, publicada en su Portal Oficial el día once de enero de dos mil veintitrés², la cual es del tenor siguiente:

² <https://tejabc.mx/jurisprudencia-del-tejabo>

NEGATIVA FICTA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES QUE EMANEN DE UN PROCEDIMIENTO INICIADO POR VIRTUD DE UNA SOLICITUD DE JUBILACIÓN ANTE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE EMPEZAR A COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE PRESENTA TAL SOLICITUD Y NO A PARTIR DE QUE QUEDA INTEGRADO EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

Hechos: Dos Salas de este Tribunal llegaron a distintas conclusiones respecto al término en que se configura una resolución negativa ficta por virtud de una solicitud de jubilación presentada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California [ISSSTECALI]. Una Sala consideró que se configura una resolución negativa ficta en relación a una solicitud de jubilación, cuando median más de sesenta días naturales sin que el instituto emita un pronunciamiento al respecto; la otra, en cambio, consideró que se configura una resolución negativa ficta, cuando median más de quince días a partir de que queda integrado el expediente administrativo.

Criterio jurídico: Tratándose de actos o resoluciones que emanen de un procedimiento iniciado por virtud de una solicitud de jubilación ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el plazo para que se configure una resolución negativa ficta debe empezar a computarse a partir de que se presenta tal solicitud.

Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha venido sosteniendo el criterio de que cuando se cuantifican plazos a las autoridades, ese plazo debe empezar a computarse a partir de un momento que genere certeza en el particular y que evite el manejo arbitrario de la instancia. En atención a ello, el plazo para que se configure una resolución negativa ficta en relación a una solicitud de jubilación presentada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California debe empezar a contarse a partir de que se presenta la solicitud, en tanto debe partir de un momento cierto e indubitable que condicione la actividad de la administración pública al grado de que su inactividad de lugar a esa figura, y que sobre todo, no la haga depender su entera voluntad. De considerarse que el plazo debe empezar a computarse a partir de que el trámite está listo para resolución, la

autoridad eludiría el control jurisdiccional con el solo hecho de no substanciar las etapas que anteceden; lo cual iría en contra de la finalidad perseguida por el legislador al prever la figura de la negativa ficta, esto es, evitar que la Administración Pública eluda el control jurisdiccional con sólo permanecer inactiva.

30. En términos de lo anterior, se tiene que, aunque una solicitud de jubilación se presente ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI, se configurará una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva, si ésta no le da respuesta al particular en el plazo en que por ley debe pronunciarse.

31. De asumirse lo contrario, la configuración de la negativa ficta quedaría a voluntad de la propia autoridad administrativa, toda vez que bastaría con que una de las etapas del procedimiento de jubilación no se llevara a cabo, para que la Junta Directiva de ISSSTECALI quedara liberada de la obligación de dar una respuesta al asegurado sobre su solicitud, haciendo nugatoria la referida figura procesal.

32. Así, asumir [como lo hace autoridad en su recurso de revisión] que para que se configure una negativa ficta respecto de la Junta Directiva la solicitud de jubilación debe plantearse ante esa misma autoridad, implicaría pasar por alto el procedimiento normado en la Ley y el Reglamento de la materia; en los cuales claramente está previsto de qué manera y cómo debe presentarse esa solicitud, pero además, se violentarían los principios de legalidad y oficiosidad y se restaría toda eficacia a la figura de la negativa ficta.

33. Así, es de señalarse que del análisis de la solicitud de pensión por jubilación que presentó la parte actora³, se aprecia

³ Véase foja 51 de autos.

que esa solicitud se presentó en el formato que el propio ISSSTECALI le proporcionó; el cual además coincide con el que obra en el Manual General de Procedimientos de ISSSTECALI [anteriormente reproducido en esta resolución].

34.

Por tanto, es claro que el asegurado cumplió con la única carga que tenía conforme al procedimiento para la obtención de su jubilación. Por lo que, conforme lo ha sostenido hasta aquí, este Tribunal en Pleno considera que efectivamente se configuró una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva, al no haber generado ni notificado una respuesta en el plazo en que por ley debía pronunciarse; todo ello, sin que sea relevante para tales efectos que la solicitud de jubilación se haya presentado en el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI.

35.

Por esa razón, como se adelantó, el argumento de agravio que hizo valer la autoridad en su recurso de revisión, debe considerarse infundado.

Precedente

El procedimiento administrativo es un conjunto de trámites o actuaciones vinculadas causalmente entre sí, y la debida ejecución de cada una de sus etapas se ve tutelada por dos valores esenciales; por un lado, los fines de la administración pública y, por otro lado, los derechos e intereses legítimos de los particulares. De manera que, el procedimiento para el otorgamiento de una pensión, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 58 y 113 fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI, en relación con los numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, y 23 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a

los Asegurados de ese instituto, puede extraerse el principio de oficiosidad presente en el procedimiento para el otorgamiento de una jubilación; en virtud del cual, es obligación de las Dependencias que conforman ISSSTECALI gestionar de oficio el procedimiento de jubilación iniciado a solicitud del asegurado, y concluir cada una de sus etapas. Por lo que, aunque una solicitud de jubilación no se presente ante la Junta Directiva de ISSSTECALI, sino ante la autoridad competente para dar inicio al procedimiento, se configurará una resolución negativa ficta atribuible a aquella autoridad, si ésta no le da respuesta al particular en el plazo en que por ley debe pronunciarse; dado que, cuando en la creación de un acto administrativo es necesaria la substanciación de un procedimiento a cargo de diversas autoridades obligadas a actuar oficiosamente, la autoridad facultada para generar ese acto queda vinculada desde que se inicia ese procedimiento, sin que pueda desatenderlo o argumentar desconocer la instancia; en tanto todos los funcionarios que participan en su substanciación, son corresponsables a tal grado que la actuación ilegal de alguno de ellos, trasciende e impacta en el acto administrativo mismo, en caso de generarse. De no asumirse lo anterior, la configuración de la negativa ficta quedaría a voluntad de la propia autoridad administrativa, toda vez que basaría con que una de las etapas del procedimiento de jubilación no se llevara a cabo, para que la Junta Directiva de ISSSTECALI quedara liberada de la obligación de dar una respuesta al asegurado sobre su solicitud, haciendo nugatoria la referida figura procesal.

Por lo que hace al primer agravio, la autoridad recurrente señaló que el *a quo* se sustituyó en las funciones propias de la autoridad administrativa al analizar si procedía o no la solicitud de pensión realizada por el particular.

Para su estudio, se plantean dos interrogantes:

Problemas jurídicos a resolver

I. ¿El Juzgado estaba impedido de analizar si el actor tenía o no el derecho a la pensión solicitada?

II. Al hacerlo, ¿se sustituyó en las funciones de la Junta Directiva?

Criterio

38. El agravio es infundado. El Juzgado no estaba impedido de analizar si la parte actora tenía derecho a la pensión, y al hacerlo, no se sustituyó en las funciones de la autoridad demandada.

Justificación

39. **Conforme al principio de justicia completa, el Juzgado estaba obligado a atender la pretensión de la parte actora y analizar todos los puntos sujetos a debate.**

40. De acuerdo al artículo 17 constitucional⁴, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

⁴ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales..."

De entre dichas características, se destaca el principio de justicia completa, que consiste en que la autoridad que conoce del asunto debe emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantizar al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre lo impugnado.

42. La garantía a dicho principio constitucional se puede observar de lo dispuesto por el artículo 107, fracción I de la Ley del Tribunal, al disponer que las sentencias que dicte el Tribunal deberán fijar de manera clara y precisa los puntos controvertidos⁵, debiéndose entender con ello que el juzgador tiene la obligación de atender todos los puntos litigiosos que deriven de la controversia.

43. Bajo esa consideración, la Ley del Tribunal, en su artículo 109, fracción IV, inciso a), establece que las sentencias del Tribunal podrán declarar la nulidad del acto impugnado y, una vez reconocido a favor del actor la existencia de un derecho subjetivo, condenar al cumplimiento de la obligación correlativa⁶, pues con la constatación del respectivo derecho subjetivo se tiende a evitar que el Tribunal ordene su restitución sin haber verificado que cuenta con él, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con los requisitos para ello, o bien, si se ha extinguido, de ahí que se justifique la comprobación de ese

⁵ ARTÍCULO 107. Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido.

⁶ ARTÍCULO 109. La sentencia definitiva podrá:

(...)

IV. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y, además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

derecho subjetivo para que no se produzca un beneficio indebido para el actor.

44.

En el caso, la parte actora demandó la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a su solicitud de pensión, y además solicitó que se condenara a la autoridad demandada a otorgar la pensión solicitada.

45.

Por tanto, se tiene que la pretensión de la demandante no estribaba únicamente en que se declarara la nulidad de la negativa ficta impugnada, sino también en que le fuera reconocido el derecho a la pensión solicitada y se condenara a la Junta Directiva a su otorgamiento.

46.

Así, en cumplimiento a la garantía constitucional de justicia completa, prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en los artículos 107, fracción I y 109, fracción IV, inciso a) de la Ley del Tribunal, este Pleno concluye que el Juzgado *a quo* actuó correctamente al atender la pretensión del demandante y los puntos sujetos a debate, lo cual implicaba analizar, de contar con los elementos suficientes en autos, si le asistía o no el derecho a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, y al determinar que sí contaba con el derecho solicitado, procedió debidamente a condenar a la autoridad demandada a que otorgara la pensión solicitada.

47.

En cuanto al argumento vertido por la autoridad relativo a que el Juzgado *a quo*, al resolver que la actora sí contaba con el derecho a la pensión y condenarla a su otorgamiento, se sustituyó en las funciones de aquella, se tiene que es igualmente infundado.

Conforme a lo ya expuesto, se afirma que el Juzgado no estaba impedido de analizar si le asistía o no a la demandante el derecho a la pensión, y al determinar que sí, condenar a la autoridad demandada a su otorgamiento, pues contrario a lo que sostiene la recurrente, el *a quo* tenía la obligación de verificar la existencia del derecho subjetivo.

49. Por tanto, es indudable que el *a quo* no se sustituyó en las funciones de la recurrente, además, las facultades de concesión de la pensión siguen reservadas a la autoridad, toda vez que el Juzgado sólo ordenó la emisión del acuerdo correspondiente, sin que fuera éste quien lo emitiera.

Precedente

En el artículo 17 constitucional, se consagra el principio de justicia completa, que consiste en que la autoridad que conoce del asunto debe emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantizar al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva su pretensión; principio que se puede advertir de lo dispuesto en el artículo 107, fracción I de la Ley del Tribunal, al señalar que las sentencias deberán fijar de manera clara y precisa los puntos controvertidos. En relación con lo anterior, la Ley del Tribunal, en su artículo 109, fracción IV, inciso a), dispone que las sentencias del Tribunal podrán declarar la nulidad del acto impugnado y además reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa. Conforme a ello, se tiene que cuando un particular demanda la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a una solicitud de pensión y, además, que le sea reconocido el derecho a la pensión solicitada, el juzgador

debe analizar, de contar con los elementos suficientes en autos, si le asiste o no el derecho a la pensión y, en caso de acreditarlo, condenar a la autoridad demandada a su otorgamiento.

50. En cuanto al tercer agravio planteado por la autoridad recurrente, se señala lo siguiente:

Problema jurídico a resolver

51. En este apartado, se considera que no existe punto jurídico que resolver, toda vez que el agravio expresado se declara inoperante.

Justificación

52. El objeto de control en el recurso de revisión lo constituye la sentencia dictada por el Juzgado en primera instancia. Por ello y a fin de que el Pleno pueda analizar debidamente los argumentos expresados en el recurso, la autoridad recurrente debe controvertir las consideraciones que el *a quo* planteó en la resolución recurrida⁷.

53. En virtud de lo anterior, la inoperancia del argumento de agravio estriba en el señalamiento que hace la autoridad

⁷ Registro digital: 159947, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 731, Tipo: Jurisprudencia

AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.

Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.

recurrente, relativo a que el Juzgado valoró indebidamente las pruebas rendidas obrantes en autos, sin especificar en concreto a qué probanzas de todo el caudal aludido se refiere y qué valor debió haberse otorgado, a fin de establecer si éstas, efectivamente, eran insuficientes para declarar la nulidad del acto impugnado.

54. Lo anterior en virtud de que, de la sentencia recurrida, se advierte que el *a quo* sí realizó la valoración de las pruebas obrantes en autos y, con base en ello, tuvo por fundada la pretensión de la demandante y le reconoció el derecho a la pensión solicitada.

55. Por tanto, a fin de que este Pleno estuviera en posibilidad de analizar si se realizó o no una indebida valoración de los medios de convicción, la autoridad demandada debió atacar las consideraciones y los razonamientos del Juzgado, en virtud de las cuales otorgó el valor y alcance probatorio a los medios de prueba ofrecidos por las partes.

56. Sirve de apoyo lo señalado en la tesis I.7o.A.466 A, de rubro *“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL ACTOR ADUCE LA INDEBIDA VALORACIÓN DE PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, SIN ESPECIFICAR A CUÁLES EN CONCRETO SE REFIERE, NI EL VALOR PROBATORIO QUE DEBIÓ HABÉRSELES OTORGADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)”*⁸.

⁸ Registro digital: 174772, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A.466 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Tomo XXIV, Julio de 2006, página 1170, Tipo: Aislada

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL ACTOR ADUCE LA INDEBIDA VALORACIÓN DE PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN, SIN ESPECIFICAR A CUÁLES EN CONCRETO SE REFIERE, NI EL VALOR PROBATORIO QUE DEBIÓ HABÉRSELES OTORGADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).

El artículo 237, párrafos primero y tercero, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, dispone que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en

En las relatadas condiciones, al declararse en parte infundados y en parte inoperantes los argumentos de agravio hechos valer, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el trece de diciembre de dos mil veintitrés, por el Juzgado Tercero de este Tribunal.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por el artículo 121, de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

III. RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada el trece de diciembre de dos mil veintitrés, por el Juzgado Tercero de este Tribunal.

Notifíquese a las partes.

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 -como ponente-, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe. *ALM/MMR*

ALM/MMR

relación con una resolución impugnada; asimismo, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. De esta manera, a efecto de que las Salas de dicho órgano puedan analizar la legalidad del acto impugnado, relativo a la valoración de las pruebas hechas por la autoridad demandada, ello debe hacerse a la luz de los conceptos de impugnación que haya hecho valer el actor en su demanda de nulidad, ya sea en un capítulo expreso, o bien, realizando un análisis integral del recurso inicial, máxime, si el referido código no les otorga la facultad de suplir la queja deficiente en beneficio del actor. Por tanto, si la demandante se limita a señalar que su contraparte valoró indebidamente las pruebas recabadas en el procedimiento administrativo de origen, sin especificar cuáles fueron en concreto, ni el valor jurídico que, a su criterio debió haberseles otorgado, tal argumento es inoperante.

1

“ELIMINADO: nombre, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 1,2 y 6. Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 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. 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.”
--

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 48/2023 TS en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veinticinco fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 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 siete días del mes de noviembre de dos mil veinticinco.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.