



**RECURSO DE REVISIÓN  
EXPEDIENTE 54/2019 T.S.**

\*\*\*\*\*1

VS

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

**MAGISTRADO PONENTE:**

CARLOS RODOLFO MONTERO  
VÁZQUEZ

Mexicali, Baja California a veintisiete de  
noviembre de dos mil veinticuatro.

**V I S T O S** los autos del expediente citado al  
rubro, para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal  
Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el  
Recurso de Revisión interpuesto por la parte demandada  
contra la resolución dictada el cuatro de septiembre de dos  
mil veinte, por la Tercera Sala de este Tribunal, en virtud  
de la cual sobresee el juicio.

**R E S U L T A N D O**

**I.** La parte demandada interpuso el Recurso de  
referencia el cinco de enero de dos mil veintiuno y fue  
admitido mediante acuerdo del día cinco de noviembre de  
ese mismo año, aclarando mediante proveído de treinta de  
mayo de dos mil veintitrés, que también se admite respecto  
de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios  
Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del  
Estado de Baja California.

**II.** En el primero de los citados acuerdos, 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 Carlos Rodolfo  
Montero Vázquez como Ponente, Alberto Loaiza Martínez y  
Guillermo Moreno Sada.

**III.** Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, mediante acuerdo de presidencia de tres de julio de dos mil veintitrés, 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.

**V.** Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes:

## CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es competente para conocer del recurso de referencia, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, aplicable en la especie de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

**SEGUNDO. Glosario.** A fin de facilitar la lectura de esta resolución, se usarán las siguientes definiciones estipulativas:

|                  |  |
|------------------|--|
| Ley del Tribunal | Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California  |
| ISSSTECALI       | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. |

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

I. El acto impugnado en el juicio de nulidad consistió en la resolución negativa ficta recaída a una solicitud de pensión por jubilación de servicio que la actora presentó ante ISSSTECALI.

II. Por auto de seis de marzo de dos mil diecinueve, se admitió la demanda respecto del referido acto; y como autoridades demandadas se tuvo a la Junta Directiva, al Director de Pensiones y Jubilaciones y al propio Instituto, todos del ISSSTECALI.

III. Posteriormente, por acuerdo de fecha cuatro de septiembre de dos mil veinte, la Sala declaró el sobreseimiento parcial del juicio, únicamente respecto de

las autoridades Instituto, y Director de Pensiones y Jubilaciones ambos del ISSSTECALI.

IV. Inconforme con esa determinación, las autoridades interpusieron el Recurso de Revisión que ahora constituye la materia de esta resolución.

**CUARTO. Agravios.** Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la parte demandada, 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.

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**".

- **Antecedentes y contextualización:**

Como ya se precisó, la Sala declaró el sobreseimiento parcial del juicio solo por lo que hace al Instituto, y al Director de Pensiones y Jubilaciones ambos del ISSSTECALI.

El argumento de la Sala para ello fue que a las referidas autoridades no se les puede imputar la negativa ficta materia del juicio, en tanto que la única autoridad facultada para negar una solicitud de pensión lo es la Junta Directiva de ese Instituto, en términos del artículo 113, fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI.

- **Argumentos de agravio.**

En contra de esos razonamientos, las demandadas expresaron un único agravio en su Recurso de Revisión. Manifestaron que la Sala efectuó una incorrecta interpretación del artículo 113, fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI, en relación con el numeral 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados.

Su argumento es que existen diversas autoridades que participan en el procedimiento para el otorgamiento de una pensión, y no solo la Junta Directiva; por lo que no se le puede imputar toda la responsabilidad a esa autoridad.

- **Puntos jurídicos a resolver.**

De lo reseñado anteriormente se puede extraer que las autoridades demandadas -en relación a las cuales se sobreseyó el juicio- se sienten corresponsables de la resolución negativa ficta impugnada. Consideran que al tener participación en el procedimiento para el otorgamiento de una pensión o jubilación, se les debe imputar también la negativa ficta.

Como se aprecia, las autoridades no cuestionan lo asentado por la Sala en el sentido de que la única autoridad facultada para negar una solicitud de pensión lo es la Junta Directiva de ese Instituto. Su razonamiento se encamina a hacer notar que no obstante esa circunstancia, el hecho de que participen en el procedimiento para el otorgamiento de una pensión o jubilación, las hace responsables de la resolución negativa ficta.

En ese tenor, el punto jurídico resolver puede ponerse en perspectiva a partir de la siguiente interrogante: ¿Es posible imputar una resolución negativa ficta a las autoridades de ISSSTECALI que intervienen en el procedimiento para el otorgamiento de una pensión o jubilación, no obstante que no participan en la emisión de la resolución con la que ese procedimiento culmina?

- **Criterio.**

No les asiste razón a las autoridades demandadas. Solo es posible imputar una resolución negativa ficta configurada a partir de una solicitud de pensión, a la autoridad facultada para concederla o negarla, es decir, a la Junta Directiva de ISSSTECALI.

- **Justificación.**

En términos del artículo 31, de la Ley del Tribunal<sup>1</sup>, solo se considera autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo, aquella que realiza el acto o emite la resolución impugnada; es decir, la autoridad

<sup>1</sup> ARTÍCULO 31.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El Actor; II.- El demandado. Tendrá ese carácter: A).- La Autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada; B).- El particular a quien favorezca la resolución, cuya nulidad o modificación pida la autoridad administrativa. III.- El Titular de la Dependencia o Entidad Administrativa Pública Estatal o Municipal, de la que dependa la autoridad mencionada en la Fracción anterior; y IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante

que expresa su voluntad con la intención de generar en un gobernado alguna consecuencia reconocida por el Derecho.

Ahora bien, los actos administrativos no se generan de manera espontánea, por lo general, están precedidos de una serie de actuaciones vinculadas entre sí, cuyo propósito es preparar la formación de la voluntad de la autoridad, es decir, asegurar la correcta creación del acto administrativo.<sup>2</sup>

No obstante, de conformidad con el artículo antes citado se puede establecer que el legislador solo le atribuye la responsabilidad del acto impugnado a la autoridad que lo crea, y no así a las autoridades que participan en el procedimiento que le antecede. Puesto que como antes se señaló, la Ley del Tribunal expresamente precisa que solo es autoridad demandada la que realiza el acto o emite la resolución impugnada.

Pues bien, si tratándose de resoluciones expresas las autoridades que participan del procedimiento de creación no son consideradas por la ley como autoridades demandadas, tratándose de negativa ficta la situación es la misma; máxime que en estos casos, al ser ficta la resolución, el procedimiento de creación ni siquiera tiene lugar, es decir, las autoridades no llevan a cabo los trámites y formalidades que preceden a esa resolución o acto administrativo como para que puedan considerarse artífices o responsables de negar la petición o la instancia que fue planteada.

Además, al ser ficta la resolución, se parte de la presunción legal en virtud de la cual se debe asumir que la autoridad ha desestimado la solicitud, y evidentemente esto solo puede hacerlo la autoridad que debiéndose posicionarse sobre lo que fue solicitado, no lo hace en el plazo conducente, puesto que el único propósito de esta figura [negativa ficta], es garantizar el acceso a la jurisdicción para evitar que la Administración Pública eluda el control jurisdiccional con solo permanecer inactiva.

En el caso concreto, como ya se estableció, las autoridades demandadas -en relación a las cuales se sobreseyó el juicio- se sienten corresponsables de la resolución negativa ficta impugnada. Consideran que al tener participación en el procedimiento para el otorgamiento de una pensión o jubilación, se les debe

<sup>2</sup> No obstante, aunque esas actuaciones forman parte del procedimiento de creación del acto administrativo, lo cierto es que no se confunden con él, tienen una naturaleza y finalidad distinta. Mientras el acto administrativo tiene como premisa generar consecuencias en derecho en la esfera jurídica de un gobernado, las actuaciones dentro del procedimiento únicamente tienen por objeto sentar las bases para que el acto se genere.

imputar también la negativa ficta; sin embargo, de acuerdo con lo que se ha razonado no les asiste la razón.

En términos del artículo 113, fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI<sup>3</sup>, solo la Junta Directiva cuenta con atribuciones para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones que otorga el instituto. Por lo cual, es a la única autoridad a la que se le puede atribuir la resolución negativa ficta impugnada en este juicio.<sup>4</sup>

Por tal motivo, los agravios que hicieron valer las autoridades en su Recurso de Revisión deben considerarse infundados y por lo tanto, lo conducente es confirmar la legalidad de la resolución dictada el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por la Tercera Sala de este Tribunal, en virtud de la cual sobresee parcialmente el juicio.

- **Precedente.**

En términos del artículo 31, fracción II, de la Ley del Tribunal, solo se considera autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo, aquella que realiza el acto o emite la resolución impugnada y no así aquellas autoridades que participan en el procedimiento de creación que les antecede, por lo cual, tratándose de negativa ficta la situación es la misma; máxime que en estos casos, al ser ficta la resolución, el procedimiento de creación del acto o resolución ni siquiera tiene lugar; es decir, las autoridades no llevan a cabo los trámites y formalidades

<sup>3</sup> 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;

<sup>4</sup> También es ilustrativa al respecto la siguiente jurisprudencia emanada de este Tribunal:

JURISPRUDENCIA 19/2011

PARTE DEMANDADA. NO TIENE TAL CARÁCTER LA AUTORIDAD QUE SANCIONA LOS ACUERDOS EMITIDOS POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO. En términos de lo dispuesto por el artículo 31, fracción II, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, tendrá el carácter de autoridad demandada la autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada. Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California establece que corresponde a la Junta Directiva de dicho instituto conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de dicha ley, y el artículo 120 del mismo ordenamiento dispone que los acuerdos de la Junta Directiva por los cuales se concedan, nieguen, modifiquen, suspendan o revoquen las jubilaciones o pensiones serán sancionados por el Ejecutivo del Estado para que puedan ser ejecutados. De una interpretación armónica y sistemática de los preceptos legales antes expuestos, se deduce que la sanción o aprobación a cargo del Ejecutivo del Estado es un requisito para la eficacia del acto administrativo que emite la Junta Directiva, pero no forma parte de la voluntad del Estado generadora del acto administrativo. Por consiguiente, al no participar el Ejecutivo del Estado en la formación de la resolución emitida por la Junta Directiva del instituto asegurador no le corresponde el carácter de autoridad demandada.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 219/2008. \*\*\*\*\*1 vs. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California y otros. 29 de septiembre de 2010. Unanimidad de Votos. Ponente: Martha Irene Soleno Escobar.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 83/2009. \*\*\*\*\*1 vs. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California y otros. 25 de octubre de 2010. Unanimidad de Votos. Ponente: Martha Irene Soleno Escobar.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 92/2009. \*\*\*\*\*1 vs. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California y otros. 25 de octubre de 2010. Unanimidad de Votos. Ponente: Martha Irene Soleno Escobar.

que preceden a esa resolución o acto administrativo como para que puedan considerarse artífices o responsables de negar la petición o la instancia que fue planteada. Además, siendo la negativa ficta una presunción legal, se debe asumir que la autoridad ha desestimado la solicitud que le ha sido planteada, y evidentemente esto solo puede hacerlo la autoridad que cuenta con atribuciones para ello, puesto que el único propósito de esta figura, es garantizar el acceso a la jurisdicción para evitar que la Administración Pública eluda el control jurisdiccional con solo permanecer inactiva.

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

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Son infundados los agravios hechos valer por la parte que recurre. Por lo tanto, se confirma la resolución dictada el cuatro de septiembre de dos mil veinte, por la Tercera Sala de este Tribunal, en virtud de la cual sobresee parcialmente el juicio.

#### **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 Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada. Siendo Presidente y 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.

CRMV/MLLM/sioa

1

**"ELIMINADO:** Nombre, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 1 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 54/2019 TS en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en siete 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 veinte días del mes de marzo de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.