RECURSO DE REVISIÓN 147/2022

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, dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro.

Resolución que confirma la sentencia dictada el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés por el Juzgado Segundo 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

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

I. R E S U L T A N D O S

Antecedentes en sede administrativa.

1. El veintiséis de enero de dos mil veintidós, **********1 solicitó ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI [específicamente ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones] una pensión por jubilación, 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 veintidós de abril 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 dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada y condenó al Director de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI (incluido el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones) a remitir inmediatamente a la Junta Directiva de ISSSTECALI el expediente del demandante, formado con motivo de su

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

solicitud de pensión, así mismo, condenó a la Junta Directiva a conceder a la parte actora la pensión que solicitó.

Antecedentes en segunda instancia.

4. El catorce de junio de dos mil veintitrés, 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 ocho de agosto de dos mil veintitrés.

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

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

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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 sentencia recurrida es incongruente entre la fijación de la litis, el análisis de las probanzas y las erróneas

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

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.

13. 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.

14. 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.

Segundo Agravio.

15. En su segundo agravio, la autoridad recurrente sostuvo que la Sala debió llamar a juicio, como tercero perjudicado, al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, en su calidad de responsable de la fuente de trabajo a la que se encontraba asignada la parte actora.

16. 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

VERSIÓN PÚBLICA

su primer 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.

17. Por otro lado, en su segundo agravio, manifiesta que el Juzgado debió llamar a juicio, como tercero perjudicado, al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

18. No obstante lo anterior, de autos se advierte que los mismos argumentos fueron planteados por la demandada en su escrito de contestación de demanda, y por lo que hace al argumento relativo a que la resolución negativa ficta no era atribuible a la Junta Directiva sino a autoridad diversa, el Juzgado determinó lo siguiente:

> *"Aunado a lo anterior, tampoco le asiste la razón a la demandada cuando señala que debió llamarse a juicio a todas las autoridades que tienen intervención en el procedimiento de las pensiones; si bien, el procedimiento en mención es complejo, contando con diversas etapas y con la intervención de diversas autoridades que forman parte de la estructura orgánica del Instituto, dicha circunstancia corresponde a un orden interno y no puede tenerse en perjuicio de los particulares.*
>
> *Aunado a lo anterior, en el caso de estudio sí fueron señaladas como autoridades demandadas las diversas Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones y Dirección de Pensiones y Jubilaciones y forman parte de la relación jurídico procesal.*
>
> *Por otra parte, tal como se observa del formato del contenido del formato oficial exhibido en copia certificada por la propia demandada, este establece textualmente que la solicitud es presentada con atención a la Junta Directiva, de aquí que no pueda evadirse del acto administrativo que se le atribuye.*
>
> *Por lo que tomando en cuenta que la única autoridad facultada para resolver lo relativo a las solicitudes de pensiones y jubilación de conformidad con el artículo 113, fracción IV de la Ley de ISSSTECALI es la Junta Directiva, es evidente que en*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

autos quedó debidamente acreditada la existencia de la instancia atribuida a esta, quedando, además, debidamente integrada la relación jurídica procesal, para los efectos del presente juicio; circunstancia que se robustece con el criterio sostenido por el Pleno de este Tribunal al resolver el recurso de revisión interpuesto dentro del juicio número 33/2020 T.S., el cual se invoca como hecho notorio en términos del artículo 282 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en Materia Administrativa."

19. Al no controvertir la autoridad recurrente las consideraciones de mérito, se tiene que el primer agravio planteado es inoperante, sin que sea obstáculo que el mismo se refiera a una causal de improcedencia, pues al haber sido materia de estudio por el *a quo*, la demandada tenía el deber de combatir los argumentos expuestos por el Juzgado en la sentencia.

20. Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia 1a./J. 40/2002, con registro digital 186003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, septiembre de dos mil dos, página 126, de rubro *"IMPROCEDENCIA. LAS PRUEBAS QUE ACREDITAN LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSAL, PUEDEN ADMITIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN, SALVO QUE EN LA PRIMERA INSTANCIA SE HAYA EMITIDO PRONUNCIAMIENTO AL RESPECTO Y NO SE HUBIESE COMBATIDO."*

21. En cuanto al argumento contenido en su segundo agravio, relativo a llamar como tercero al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, en el proveído de fecha veintitrés de junio de dos mil veintidós[1], el Juzgado se pronunció respecto al planteamiento expuesto por la autoridad, razonando lo siguiente:

> *"En relación al señalamiento como tercero a la patronal Gobierno del Estado dígasele que no es procedente acordar de conformidad toda*

[1] Véase foja 158 de autos.

VERSIÓN PÚBLICA

vez que, este no tiene derecho incompatible con la pretensión del demandante, por lo que su designación no actualiza el supuesto que contempla el artículo 31 de la Ley que rige a este Tribunal; sirviendo de sustento a lo anterior el siguiente criterio: "TERCERO PERJUDICADO. EL PATRÓN RETENEDOR DE UN IMPUESTO NO PUEDE OSTENTAR ESE CARÁCTER EN VIRTUD DE QUE NO DETENTA UN DERECHO PÚBLICO, CUYA EXISTENCIA DEPENDA DE LA SUBSISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO…"

22. Al no controvertir tales consideraciones la autoridad demandada, mediante la interposición del recurso de reclamación correspondiente, previsto en el artículo 90, fracción III de la Ley del Tribunal, las mismas han quedado firmes, sin que proceda combatirlo mediante recurso de revisión, ya que éste no tiene por objeto combatir la negativa de los Juzgados a la intervención de terceros al juicio.

23. Por lo que hace al tercer 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.

24. Para su estudio, se plantean dos interrogantes:

Problemas jurídicos a resolver

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

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

Criterio

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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

Justificación

26. **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.**

27. De acuerdo al artículo 17 constitucional[2], 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.

28. 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.

29. 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

[2] "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..."

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

controvertidos[3], debiéndose entender con ello que el juzgador tiene la obligación de atender todos los puntos litigiosos que deriven de la controversia.

30. 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 correlativa[4], 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 derecho subjetivo para que no se produzca un beneficio indebido para el actor.

31. 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.

32. 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.

---

[3] 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.

[4] 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.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

33. 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 de la 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, y al determinar que sí contaba con el derecho solicitado, procedió debidamente a condenar a la autoridad demandada a que otorgara la pensión solicitada.

34. 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.

35. 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.

36. 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.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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.

37. En las relatadas condiciones, al declararse por una parte inoperantes y por otra parte infundados los agravios hechos valer, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, por el Juzgado Segundo 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...

VERSIÓN PÚBLICA

III. R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, por el Juzgado Segundo 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*

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: Nombre, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1 y 2. 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."

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 147/2022 JS, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en trece 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 veinticinco días del mes de noviembre de dos mil veinticuatro.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.