



RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE: 233/2020 JP

ACTOR: *****1

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

MAGISTRADO PONENTE:
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

SECRETARIO:
RICARDO BRISEÑO NORIEGA

Mexicali, Baja California a cinco de septiembre de dos mil veinticuatro.

Resolución que revoca la sentencia emitida el veintiséis de mayo de dos mil veintidós por el Juzgado Primero de este Tribunal y ordena reponer el procedimiento, a efecto de normarlo, emplazando a la autoridad competente para resolver el fondo y al superior jerárquico de la autoridad que incurrió en negativa ficta.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:

Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, vigente hasta el 18 de junio de 2021¹.

Instituto:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Ley del Instituto:

Ley del Instituto publicada en el periódico Oficial del Estado de Baja California número 08, del diecisiete de febrero de dos mil quince.

¹Por disposición del artículo tercero transitorio de la nueva Ley, la norma legal aplicable al caso, en lo general, es la publicada el primero de enero de dos mil dieciocho, ya abrogada, salvo los artículos 48, 49, 50, 51, 52 y 53, de la Ley vigente, publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, preceptos que regulan las notificaciones y términos.



Ley del Servicio Civil:

Ley del Servicio Civil del Estado de Baja California.

Ley del Procedimiento:

Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California.

Subdirector:

Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Juzgado:

Juzgado Primero de este Tribunal, con sede en la ciudad de Mexicali.

I. RESULTANDOS:

Antecedentes en sede administrativa:

1.- El cuatro de febrero de dos mil veinte, la actora presentó promoción por escrito al Instituto, solicitando la devolución de las aportaciones que le hizo, durante el lapso en que se desempeñó como trabajador al servicio del Estado, que concluyó el once de febrero de dos mil diecinueve, al causar baja.

Antecedentes en primera instancia:

2.- Transcurrido en exceso el plazo de sesenta días previsto en la Ley del Tribunal para que se configurara una negativa ficta, a cargo de la demandada, el actor acudió el veintiuno de octubre de dos mil veinte ante el Juzgado Primero de este Tribunal, a demandar la nulidad de dicha negativa ficta.

3.- En auto emitido el veintiocho de octubre de dos mil veinte (págs. 13 a 14), el Juzgado de origen emitió acuerdo de admisión, en el que estableció el acto impugnado, tuvo por ofrecidas las pruebas aportadas por el actor y ordenó emplazar como autoridades demandadas al Instituto y al Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales del propio Instituto.

4.- En sendos escritos, ambos del ocho de diciembre de dos mil veinte, las autoridades demandadas

comparecieron a juicio; el Director General (págs. 18 a 23) planteando la improcedencia, porque la solicitud no estaba dirigida a él, y el Subdirector, que defendió la validez de la negativa actualizada.

5.- El veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Juzgado de origen emitió sentencia, (págs. 82 a 95), sobreseyendo el juicio respecto al Director General, declarando la nulidad de la negativa ficta y condenando al Subdirector a que remita el expediente a la Junta Directiva del Instituto, por ser la autoridad competente, para que se pronuncie en relación a la solicitud hecha por el actor.

Antecedentes en segunda instancia:

6.- Inconforme con el fallo, la delegada de las autoridades demandadas recurrió el veintidós de septiembre de dos mil veintidós (págs. 102 a 111); recurso que se admitió el dieciséis de diciembre de ese mismo año (pág. 127), en auto que ordenó dar vista a las partes por cinco días, para manifestarse respecto a la integración del Pleno para dictar resolución, con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

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

II.- CONSIDERANDOS:

Competencia.

8.- 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 17, fracción VII, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal.



Procedencia del Recurso:

9.- El recurso de revisión promovido es procedente, pues se interpuso en contra de la resolución que en definitiva resolvió el fondo del juicio, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

Oportunidad del Recurso:

10.- Conforme al artículo 94 de la Ley del Tribunal, el recurso de revisión debe presentarse ante el órgano que emitió la resolución en los diez días siguientes al que surta efectos su notificación; de ahí que si la recurrente fue notificada por vía electrónica el ocho de septiembre de dos mil veintidós (págs. 100 y 101), e interpuso su recurso el veintidós de ese mismo mes y año, el recurso fue presentado dentro de plazo.

11.- El plazo se computa en los siguientes términos:

Notificación de resolución recurrida	Martes 6 de septiembre de 2022
Surte efectos la notificación ²	Viernes 9 de septiembre de 2022
Días inhábiles, no se computan	Sábado 10 y domingo 11 de septiembre de 2022
Primer día del plazo para recurrir	Lunes 12 de septiembre de 2022
Segundo día del plazo para recurrir	Martes 13 de septiembre de 2022
Tercer día del plazo para recurrir	Miércoles 14 de septiembre de 2022
Cuarto día del plazo para recurrir	Jueves 15 de septiembre de 2022
Días inhábiles, no se computan	Viernes 16, Sábado 17 y domingo 18 de septiembre de 2022
Quinto día del plazo para recurrir	Lunes 19 de septiembre de 2022
Sexto día del plazo para recurrir	Martes 20 de septiembre de 2022
Séptimo día del plazo para recurrir	Miércoles 21 de septiembre de 2022
Octavo día del plazo para recurrir. Prdesentación del recurso.	Jueves 22 de septiembre de 2022

Estudio:

² En términos del artículo 51 fracción VI de la Ley del Tribunal, la notificación hecha por medio del Boletín Jurisdiccional surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado y, a partir del artículo 52 de la misma ley, el plazo para recurrir se computará a partir del día siguiente de que la notificación haya surtido efectos.

12.- Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la recurrente, por economía procesal y porque 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.

13.- 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 a 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.

14.- La recurrente plantea un único agravio, sosteniendo en síntesis que este Tribunal es incompetente para conocer del presente asunto, que consideró de naturaleza laboral, al no versar sobre una controversia que tenga que ver con pensiones o jubilaciones a su cargo, únicas materias en las que admitió la competencia de este Tribunal.

Procedencia del agravio:

15.- Antes de ingresar al análisis del agravio, es pertinente señalar que éste es novedoso, porque no fue planteado por la delegada de las autoridades, al contestar las demandas, como se advierte de la lectura de ambas promociones.

- **Problema jurídico a resolver:**

16.- ¿Procede analizar y resolver una causal de improcedencia hecha valer en el recurso de revisión, si no se planteó en el escrito de contestación de demanda?

Criterio:

17.- Sí debe analizarse una causal de improcedencia hecha valer en el recurso de revisión, no obstante que no se haya planteado en el escrito de contestación.

Justificación:

18.- Este Pleno, al resolver el recurso de revisión 5/2020, estableció que el estudio de la improcedencia no es un razonamiento orientado a la defensa de una de las partes; no está a su disposición, ni responde a su exclusivo interés; constituye un planteamiento que trasciende este aspecto, al ser de orden público e interés general³. La intención del legislador es que todo juicio se resuelva, siempre que no exista un obstáculo para ello.

19.- En esa misma lógica, el artículo 55, fracción II, de la Ley del Tribunal estipula que procede el sobreseimiento del juicio cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia:

“Artículo 55.- Procede el sobreseimiento del juicio:

(...)

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;

(...).”

20.- Como se aprecia, el precepto no circunscribe el sobreseimiento del juicio a la primera instancia; tampoco establece que solo las Salas podrían dictarlo, ni lo constriñe a

³ Así lo estableció el Pleno del Más Alto Tribunal del País en la Jurisprudencia con registro digital 192902, rubro “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA”, en la que destaca que aún las consideraciones no impugnadas de un fallo, carecen de firmeza si se acredita, en un análisis ulterior de los autos, la existencia de una causal de improcedencia, sea que emane de un planteamiento de una de las partes o de oficio por el Tribunal revisor.

la actuación o alegación de determinada parte procesal; se limita a indicar que el juicio debe sobreseerse al aparecer o sobrevenir una de las causales de improcedencia, dejando en claro que su principal interés es impedir la demisión de una sentencia que se ocupe del fondo, cuando no existan condiciones para ello.

21.- A partir de la interpretación literal de ese precepto, y atendiendo al principio "donde la ley no distingue no se debe distinguir", se colige que, si al igual que las Salas, el Pleno de este Tribunal puede hacer valer causales de improcedencia aun si no las invocan las partes; por mayoría de razón debe hacerlo cuando éstas las propongan.

22.- Aceptar lo contrario implicaría abrir la posibilidad para que este Pleno legitime procesos y resoluciones que no hubieren satisfecho parámetros legales; lo cual iría en contra de la finalidad perseguida por el legislador en el artículo 55, fracción II, de la Ley del Tribunal.

23.- Luego, al ser instituciones de orden público tanto la improcedencia como el sobreseimiento, las causales previstas en la ley que las actualicen, pueden analizarse en cualquier etapa del juicio, incluso en segunda instancia, por lo que el agravio, aun siendo novedoso, debe estudiarse y resolverse.

Precedente:

De la lectura del artículo 55, fracción II, de la Ley del Tribunal se advierte que el legislador se limitó a indicar que el juicio debe sobreseerse cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia, dejando en claro que su principal interés es impedir el pronunciamiento de una sentencia que resuelva el fondo de lo debatido, cuando no existan condiciones para ello; es decir, no circunscribió el sobreseimiento del juicio a la primera instancia, ni estableció que solo las Salas podrían dictarlo, ni lo constriñó a la actuación o alegación de determinada parte procesal. Así, a partir de la interpretación literal de ese precepto legal y atendiendo al principio "donde la ley no distingue no se debe distinguir", es posible concluir que el Pleno de este Tribunal puede

estudiar causales de improcedencia novedosas, de oficio o a petición de parte; puesto que, siendo estas causales instituciones de orden público e interés general, su análisis puede llevarse a cabo en cualquier etapa del juicio. Aceptar lo contrario implicaría abrir la posibilidad para que este Pleno legitime procesos y resoluciones que no hubieren satisfecho parámetros legales; lo cual es contrario a la finalidad perseguida por el referido precepto legal.

24.- En esencia, el agravio plantea que se actualiza una causal de improcedencia, porque la litis versa sobre una prestación de carácter laboral (“indemnización global”), emanada de una relación de trabajo, que debe dirimirse en un Tribunal laboral; no a una cuestión de jubilación o pensión a cargo del Instituto, de las previstas en el artículo 26 fracción III de la Ley del Tribunal, precepto que adelante se transcribe en lo conducente.

Primer problema jurídico a resolver:

25.- ¿Este Tribunal es competente por materia en el caso?

Criterio:

26.- Este Tribunal es competente, por tratarse de una litis sobre una negativa ficta, recaída a una petición de indemnización global planteada ante el Instituto demandado.

Justificación:

27.- Establecer la competencia por materia de un Tribunal en un caso, implica un análisis casuístico de las particularidades de la controversia planteada, sustentado en los elementos hechos valer en la demanda.

28.- Son la naturaleza de la acción, las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoya la demanda⁴, los elementos

⁴ Así lo establece la Jurisprudencia con registro digital 195007, de rubro “COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES”, emanada del Pleno del Más Alto Tribunal del País, que plantea resolver la competencia a partir del análisis específico del caso, destacadamente la acción, la

torales que deciden a qué órgano jurisdiccional compete conocer y resolver la litis.

29.- En el caso, el actor planteó la nulidad de una negativa ficta, recaída a una petición hecha al instituto, en una relación de supra a subordinación con éste (cuestión que adelante se aborda); cuya pretensión es el pago de una prestación prevista en la norma que rige al Instituto, para quien reúne los requisitos que ahí se establecen, que el actor sostuvo colmar.

30.- Luego, a partir de un análisis somero de los elementos planteados por el actor en la demanda, es factible concluir, contrario a lo sostenido por la demandada, que éste es el órgano jurisdiccional competente para dirimir la controversia planteada.

31.- Cobra relevancia en el caso que se está ante una negativa ficta, presunción legal que sólo opera en el juicio contencioso administrativo, para permitir el acceso de los particulares a la administración de justicia, ante el silencio de las autoridades a responder una instancia que se les plantea por escrito.

32.- Si se está ante una negativa ficta; si la acción intentada es la nulidad de un acto de autoridad administrativa y si el derecho invocado es la Ley del Tribunal, debe asumirse que la competencia material para conocer del caso, y resolverlo de ser procedente, es de este Tribunal.

Segundo Problema Jurídico a Resolver:

33.- Este Tribunal, con relación al Instituto demandado, ¿sólo puede conocer de controversias respecto a pensiones y jubilaciones?

pretensión, el derecho invocado, las pruebas aportadas y los hechos narrados por el actor en su demanda.

Criterio:

34.- Todo acto o resolución administrativa definitiva del Instituto demandado, emanada en una relación de supra a subordinación con particulares, que les cause a éstos un agravio, es susceptible de impugnar ante este Tribunal, aunque no versen sobre pensiones o jubilaciones.

Justificación:

35.- Conforme a los artículos 1, párrafos primero y segundo; 26, fracción I; y 30 de la Ley del Tribunal, de subsecuente inserción, el juicio contencioso administrativo procede, entre otros supuestos, contra actos o resoluciones definitivas de carácter administrativo, emanados de las autoridades estatales o de sus organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades y causen agravio a los particulares.

*“**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 26.** Los Juzgados de Primera Instancia del Tribunal son competentes para conocer de los juicios que se promuevan contra los actos o resoluciones definitivas siguientes:*

I. Los de carácter administrativo emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

(...)”

*“**Artículo 30.** Para efectos de los artículos 26, 27, fracción II, 28 y 29 de esta Ley, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo.”*

36.- Al establecer cuando hay acto administrativo, la ejecutoria que resuelve la contradicción de tesis 10/2000-SS⁵, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acudió a la definición aportada por Andrés Serra Rojas⁶, sosteniendo:

“Respecto del acto administrativo, la doctrina lo define como: Un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”.

37.- Sobre cuando un órgano del Estado actúa como autoridad, la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 71/98⁷, estableció:

“...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 legal 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

⁵De ella derivó la tesis de jurisprudencia de rubro: “ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.”[Registro digital: 191486; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 61/2000; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Julio de 2000, página 5; Tipo: Jurisprudencia.]

⁶Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas, Edit. Porrúa, S.A., pág. 230.

⁷ De la que derivó la tesis de rubro: “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.”[Registro digital: 194367; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: 2a. XXXVI/99; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Marzo de 1999, página 307; Tipo: Aislada].

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 destaca 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.”

38.- Conforme a lo transcrito, las notas distintivas que caracterizan a los actos de autoridad son las siguientes:

a) La existencia de un ente público que establece una relación de supra a subordinación con un particular;

b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad;

c) Que con motivo de esa relación, dicho ente emita actos unilaterales, a través de los cuales cree, modifique o extinga, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,

d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

- **Problema Jurídico a Resolver:**

¿Cuál es la naturaleza jurídica de una negativa del Instituto demandado a conceder una indemnización global?

Criterio:

39.- La indemnización global a cargo del Instituto demandado, es una prestación de seguridad social prevista en la Ley del Instituto a favor de quien reúne los requisitos para ello, o sus familiares derechohabientes si fallece el titular. Su negación es un acto administrativo impugnabile ante este Tribunal.

Justificación:

40.- Los artículos 151 de la Ley del Servicio Civil; 1, 4, fracción XI, 5, 9, 87, 88, 105, fracción III, 106, 113, fracción III, y 117, de la Ley del Instituto; 98, 99, 100, 114 y 116 de la Ley del Procedimiento y 46 de la Ley del Tribunal, establecen lo siguiente:

LEY DEL SERVICIO CIVIL

“ARTÍCULO 151.- Los derechos de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas, 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).”

LEY DEL INSTITUTO

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado y Municipios, de conformidad con el artículo 99, apartado B, fracciones I y II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y a los organismos públicos incorporados, debiéndose aplicar:

I.- A los trabajadores considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California;

II.- A los Trabajadores de la Educación, personal docente de educación básica, el personal con funciones de dirección y supervisión en el Estado y municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la Educación Básica que imparta el Estado, su personal de apoyo y asistencia a la educación y el

personal administrativo, a través de la Secretaría de Educación y Bienestar Social;

III.- A los trabajadores y empleados de organismos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo del Estado sean incorporados a su régimen;

IV.- A los pensionados y pensionistas del Estado, Municipios y de organismos públicos incorporados a que se refieren las fracciones anteriores;

V.- A los familiares derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los pensionados mencionados, y

VI.- Al Estado, Municipios y organismos públicos incorporados que se mencionan en este Artículo.”

“Artículo 4.- Se establecen con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones:

(...)

XI.- Indemnización Global;

(...)”

“Artículo 5.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, tiene el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo domicilio será la ciudad de Mexicali, Baja California.

Este Instituto tendrá a su cargo las prestaciones que esta Ley establece y que se refieren en el artículo anterior.”

“Artículo 9.- Para que los beneficiarios puedan percibir las prestaciones que les correspondan, deberán cumplir los requisitos que esta Ley establece, los de las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, los Reglamentos y acuerdos que expida el Instituto con apoyo en las mismas.”

“Artículo 87.- Al trabajador que sin tener derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le otorgará en sus respectivos casos, una indemnización global equivalente al monto total de las cuotas que hubiere contribuido de acuerdo con la Fracción II del Artículo 16 de esta Ley.

Si el trabajador falleciere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus familiares derechohabientes el importe de la indemnización global, equivalente a:

(...)

“Artículo 88.- Sólo podrá afectarse la indemnización a que se refiere el artículo anterior en los siguientes casos:

I.- Si el trabajador tuviese algún adeudo con el instituto o responsabilidad con el Estado, Municipios u organismos públicos incorporados, o

II.- Cuando al trabajador se le impute la comisión de algún delito con motivo de desempeño de su cargo y que entrañe responsabilidad con el Estado, Municipios y organismo público correspondiente. En este caso se retendrá el total de la indemnización hasta que los tribunales dicten fallo absolutorio y en caso contrario, sólo se entregará al trabajador el sobrante, si lo hubiere, después de cubrir dicha responsabilidad. Si el trabajador estuviese caucionado por algún fondo de garantía para el desempeño de su empleo, operará éste en primer término. En el caso del último párrafo del artículo anterior, la indemnización global sólo podrá afectarse para cubrir los adeudos que tuviese para el Instituto hasta la fecha de su muerte.”

“Artículo 105.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, tendrá las siguientes funciones:

(...)

III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo;

(...)”

“Artículo 106.- Los órganos de Gobierno del Instituto serán:

- La Junta Directiva, y
II.- El Director General.”

“**Artículo 113.-** Corresponde a la Junta Directiva:

(...)

III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta Ley;

(...)”

“**Artículo 117.-** 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, quien resolverá en los términos de las disposiciones de la Ley del Procedimiento para los Actos Administrativos de la Administración Pública del Estado de Baja California.”

LEY DEL PROCEDIMIENTO PARA LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

“**Artículo 1.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

Quedan excluidos de la aplicación de ésta Ley, los actos, procedimientos y resoluciones relacionados con las materias siguientes: de carácter estrictamente financiero, fiscal y judicial; seguridad pública, salud, educación, laboral, electoral, participación ciudadana y registral; así como actuaciones de: Ministerio Público en ejercicio de sus funciones legales, de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental del Poder Ejecutivo en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos y, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en cuanto a las denuncias que reciba y recomendaciones que formule.

“**Artículo 98.-** Los interesados afectados por los actos o resoluciones de las autoridades, así como por los dictados en el procedimiento de ejecución o por actos recurribles que no hayan sido notificados o que se hayan notificado sin apego a lo dispuesto en esta Ley, podrán interponer el recurso de revocación previsto en este Título.”

“**Artículo 99.-** El plazo para interponer el recurso de revocación será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.

En el caso de que se impugne un acto que no haya sido notificado o que lo haya sido en contravención a lo dispuesto en esta Ley, se observarán las reglas establecidas en el artículo 65 de esta Ley.”

“**Artículo 100.-** El recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto o resolución.”

“**Artículo 114.-** Las resoluciones que pongan fin al recurso de revocación podrán:

I.- Declararlo improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado;

III.- Declarar la nulidad del acto impugnado o revocarlo, o

IV.- Modificar el acto impugnado, u ordenar o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.”

“**Artículo 116.-** Contra la resolución que recaiga al recurso de revocación procede su impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.”

LEY DEL TRIBUNAL

Artículo 46. Cuando las Leyes o Reglamentos de las distintas Dependencias Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados **establezcan medios de defensa o algún recurso administrativo, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio contencioso administrativo.** De igual forma, podrán promover dicho juicio, dentro del plazo legal, cuando una vez interpuesto un recurso administrativo o medio de defensa, se hubieren desistido del mismo.”

41.- De los preceptos transcritos, se concluye:

- a) que los derechos de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas, en materia de seguridad social, quedarán sujetos a la Ley del Instituto.
- b) que la Ley del Instituto demandado es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado y Municipios;
- c) que el Instituto demandado es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo las prestaciones que establece la Ley del Instituto, entre ellas la indemnización global;
- d) que la indemnización global es una prestación de seguridad social de carácter obligatorio;
- e) que la indemnización global es un derecho del trabajador o de sus familiares derechohabientes, ubicados en los supuestos del artículo 87 de la Ley del Instituto;
- f) que corresponde a la Junta Directiva del Instituto dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en la Ley del Instituto, como lo es la indemnización global;
- g) que las resoluciones de la Junta Directiva del Instituto que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma Junta, a través del recurso de revocación previsto en la Ley del Procedimiento para los Actos

Administrativos de la Administración Pública del Estado de Baja California;

- h) que contra la resolución que recaiga al recurso de revocación procede su impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California (actualmente Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California);
- i) que cuando las leyes o reglamentos de las distintas dependencias estatales, municipales o de sus organismos descentralizados establezcan medios de defensa o algún recurso administrativo en contra de los actos o resoluciones que emitan las autoridades, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio contencioso administrativo.

42.- De lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que la resolución, expresa o ficta, **que emita la Junta Directiva del Instituto**, por medio de la cual niegue la indemnización global solicitada, constituye un acto administrativo susceptible de impugnar a través del juicio contencioso administrativo ante este Tribunal.

43.- Esto es así, toda vez que de una interpretación sistemática de los preceptos legales reproducidos con antelación, en relación con las consideraciones antes expuestas, se advierte adicionalmente lo siguiente:

a) La Ley del Instituto confiere a éste, como organismo público descentralizado, a través de su Junta Directiva, la facultad para decidir respecto a la indemnización global que le soliciten los interesados.

b) Es indudable que dicha facultad es de naturaleza administrativa, pues se trata de potestades irrenunciables, al ser de naturaleza pública la fuente de la que derivan, que es precisamente

c) Al resolver sobre la solicitud de indemnización global planteada por el interesado, se impone la voluntad unilateral de éste órgano del Estado, que no requiere del consenso del particular ni de la intervención de órganos jurisdiccionales.

44.- Basta examinar la Ley del Servicio Civil, que rige la relación laboral de las autoridades locales y sus trabajadores, que en su artículo 151 expresamente remite a la Ley del Instituto, las controversias sobre cuestiones de seguridad social; en tanto los artículos 113, fracción III, y 117 de la Ley del Instituto facultan a la Junta Directiva para resolver respecto de la procedencia o improcedencia del otorgamiento de la indemnización global y del recurso de revocación que, en su caso, se plantee contra la resolución que niegue una indemnización global.

45.- Esta decisión indudablemente afecta la esfera jurídica del particular, en tanto que la resolución que recaiga a la petición de indemnización global, implica el reconocimiento del derecho a obtener dicha prestación de seguridad social, previsto por la ley a favor de los trabajadores o sus familiares derechohabientes que cumplan los requisitos legales correspondientes.

46.- Las características antes anotadas configuran una relación de *supra* a subordinación entre la Junta Directiva del Instituto, facultada para resolver sobre la solicitud de indemnización global y el particular solicitante; por ende, de naturaleza administrativa; de ahí que se surta la competencia material de este Tribunal para conocer de las resoluciones en que dicha autoridad niega una indemnización global, conforme a lo dispuesto por los artículos 1 y 26, fracción I, de la Ley del Tribunal.

47.- Así, si bien es cierto que la indemnización global del actor tiene como fuente indirecta la relación de trabajo con la dependencia u organismo en la cual haya laborado, por derivar de las cuotas que los trabajadores están obligados a cubrir al

ISSSTECALI, también lo es que, como se expuso previamente, la indemnización global es una prestación de seguridad social.

48.- Como prestación de ese tipo, la indemnización global recae sobre el instituto, que está facultado para concederla o negarla de manera unilateral; por lo que la relación entre éste y el particular, cuando niega la referida indemnización, es una relación administrativa, de supra a subordinación, en la que la resolución somete al particular al imperio del Instituto, en acto impugnabile a través del juicio contencioso administrativo o en sede administrativa, ante la propia Junta Directiva.

49.- En el caso, el actor planteó la nulidad de una negativa ficta, recaída a una petición hecha al Instituto, en una relación de supra a subordinación con éste; cuya pretensión es el pago de una prestación contenida en la norma que rige al Instituto, para quien reúne los requisitos que ahí se establecen, que el actor sostuvo colmar.

50.- La recurrente sostiene la incompetencia del Tribunal sólo porque el caso no versa sobre pensiones o jubilaciones a su cargo, hipótesis prevista en la fracción I del artículo 26 de la Ley del Tribunal.

51.- Ello deja de lado lo previsto en la fracción I del mismo precepto, que concede competencia a este Tribunal para conocer de actos administrativos que emitan las autoridades locales, si afectan la esfera jurídica de particulares.

•Reposición del Procedimiento:

52.- Ahora bien, de una revisión de los autos, se advierte que la autoridad competente, **Junta Directiva del Instituto**, no fue emplazada a juicio, como tampoco ocurrió con el Director General del Instituto, superior jerárquico del Subdirector, éste al que se la atribuyó la negativa ficta y defendió su validez.

53.- El auto de admisión (págs. 13 a 14), emitido el veintiocho de octubre de dos mil veinte por el juzgado de origen, sólo ordenó emplazar al Instituto y al Subdirector; la primera en relación a la cual la sentencia sobreseyó el juicio y el segundo, que reputó de incompetente, fue condenado a remitir los autos a la Junta Directiva, para que ésta se pronunciara sobre la pretensión del actor.

54.- Ello en clara contravención a lo preceptuado en la Ley del Tribunal, específicamente en su artículo 42, que enseguida se transcribe y expresamente indica quienes son partes en este juicio, en el caso al actor (demandante) y la demandada, que es la autoridad que emitió el acto impugnado y su superior jerárquico.

Artículo 42.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante;

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.”

55.- Así, en el trámite del juicio se dejó inaudito el derecho de las autoridades que eran parte y debieron haber sido emplazadas, destacadamente la competente, sobre la que recae la responsabilidad de pronunciarse respecto a la pretensión del actor; al tiempo que se condenó a una autoridad incompetente.

56.- Tal situación se corrobora en la propia sentencia que se revisa, donde se advierte (página 91, in fine) que el fallo concluye que la Junta Directiva es la autoridad facultada para resolver sobre la prestación reclamada, con base en la fracción III del artículo 113 de la Ley del Instituto.

57.- A partir de lo anterior, lo procedente es ordenar devolver los autos al Juzgado de origen, a fin de que reponga el procedimiento, emplazando a la autoridad competente (Junta Directiva) y al superior jerárquico de la autoridad que incurrió en la negativa ficta impugnada (Director General del Instituto).

Por los motivos y fundamentos expuestos en el presente fallo, y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 94 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, es de resolver y se...

RESUELVE:

PRIMERO.- Se revoca la sentencia dictada el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, por el Juzgado Primero en el presente juicio.

SEGUNDO.- Por versar sobre una cuestión de improcedencia, procede analizar, aun siendo novedoso, el agravio hecho valer por la recurrente, el que es infundado.

TERCERO.- Se ordena devolver los autos al Juzgado de origen, a fin de que reponga el procedimiento, en los términos planteados en los dos últimos párrafos de este fallo.

Notifíquese como corresponda 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 –como ponente-, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

1

“ELIMINADO: Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1. 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 233/2020 JP en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veintiún 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 veintiún días del mes de noviembre de dos mil veinticinco.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.