



**RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE: 243/2022 JP**

ACTORA: ***1**

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

**PONENTE: MAGISTRADO CARLOS RODOLFO MONTERO
VÁZQUEZ.**

SECRETARIO: LUIS JAVIER GONZÁLEZ MORENO.

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

RESOLUCIÓN que confirma la sentencia dictada el ocho de enero de dos mil veinticuatro por el Juzgado Primero de este Tribunal, en el juicio citado al rubro.

GLOSARIO

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Tribunal	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
ISSSTECALI	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
I. Ley del Instituto	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de febrero de dos mil quince.
Ley del Servicio Civil	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.

D O S:

Antecedente en sede administrativa:

1. El diecisiete de junio de dos mil veinte, *****1 solicitó ante el ISSSTECALI, el otorgamiento de una indemnización global; sin embargo, el mismo no fue atendido por la autoridad correspondiente.

Antecedentes en primera instancia:

2. Por lo anterior, el veintisiete de abril de dos mil veintidós, *****1, promovió juicio contencioso administrativo en contra del ISSSTECALI, su Junta Directiva, su Director General y su Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales, señalando como acto impugnado la negativa ficta configurada con motivo de la falta de respuesta al escrito relatado en el punto anterior, acordándose su admisión, previa prevención, el diecinueve de mayo siguiente.
3. Seguido el proceso en todas sus etapas, el ocho de enero de dos mil veinticuatro, el Juzgado dictó sentencia definitiva.
4. En esa sentencia, el Juzgado resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- Se sobresee el presente juicio únicamente en relación al Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales y al Director General, ambos del ISSSTECALI, así como al propio ISSSTECALI.

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la negativa ficta recaída a la solicitud de indemnización global presentada por la parte actora el diecisiete de junio de dos mil veinte.

TERCERO.- Se condena a la Junta Directiva del ISSSTECALI a emitir un acuerdo en el que otorgue a la parte actora la indemnización global que solicitó el diecisiete de junio de dos mil veinte.”

Antecedentes en segunda instancia:

5. El treinta de enero de dos mil veinticuatro, las autoridades demandadas, por conducto de su delegada, interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido el quince siguiente.

6. 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 Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada, siendo Ponente el primero de los mencionados.
7. Transcurrido el término otorgado a las partes, se turnaron los autos al Magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.
8. Que 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:

9. **PRIMERO.- Competencia.-** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV de la Ley del Tribunal.
10. **SEGUNDO.- Procedencia.-** El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se promovió contra la sentencia que en definitiva resolvió el juicio en que se actúa, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.
11. **TERCERO.- Oportunidad.-** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, debido a que la resolución de mérito se notificó por boletín jurisdiccional el dieciocho de enero de dos mil veinticuatro y surtió efectos al tercer día hábil siguiente, que correspondió al veintitrés siguiente. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado ante el Juzgado el veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro y el artículo 121 de

la Ley del Tribunal prevé un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, entonces se puede concluir que su interposición fue oportuna, al no mediar más de diez días entre su presentación y la fecha en que surtió efectos la notificación de la sentencia.

ESTUDIO DE FONDO.

12. **CUARTO. Estudio de los agravios.-** Se tienen por reproducidos en el presente considerando los argumentos de agravio hechos valer por la parte recurrente, sin que sea necesario transcribirlos por economía procesal y porque la Ley del Tribunal no establece tal exigencia.
13. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 con registro 164618 de la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País, consultable en la página 830 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a mayo de dos mil diez, tomo XXXI, 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. En su único agravio, las autoridades recurrentes aducen que este Tribunal es incompetente para conocer de la controversia, atendiendo a dos cuestiones:
 - a) La primera, que la Ley del Tribunal prevé que este órgano jurisdiccional es competente para conocer de los asuntos que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo de la autoridad denominada Instituto de Seguridad y Servicios Sociales **para los** Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California y no de la demandada, cuya denominación es Instituto de Seguridad y Servicios Sociales **de los** Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
 - b) La segunda, que el reclamo del demandante es de naturaleza laboral, dado que reclama prestaciones derivadas de su relación laboral que corresponden a un periodo en que fue trabajador activo.

15. En virtud de lo anterior, la recurrente solicita al Pleno que revoque la sentencia recurrida y en su lugar se determine la competencia del Tribunal de Arbitraje del Estado para conocer del reclamo de la parte actora.
16. Ahora, no pasa desapercibido que la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas es novedosa, pues no la plantearon en sus escritos de contestación a la demanda.
17. De manera que, en primer lugar, se debe analizar si este Pleno puede posicionarse respecto a un argumento novedoso tratándose de causales de improcedencia. Ese análisis puede dilucidarse a través del siguiente cuestionamiento:

Problema jurídico a resolver:

- **¿Se debe analizar una causal de improcedencia hecha valer en el recurso de revisión, no obstante que no se planteó en el escrito de contestación?**

Criterio:

18. Sí se debe analizar una causal de improcedencia hecha valer en el recurso de revisión no obstante que no se planteó en el escrito de contestación.

Justificación:

19. Este Tribunal en Pleno, al resolver el recurso de revisión 5/2020, determinó que el estudio de la improcedencia del juicio no es un razonamiento orientado a la defensa de una de las partes; no está a su disposición, ni responde a su exclusivo interés; lejos de eso, constituye un planteamiento que trasciende este aspecto al ser de orden público e interés general, toda vez que la intención del legislador es que todo proceso jurisdiccional se resuelva siempre y cuando no preexista un obstáculo para ello.
20. Así, en esa misma lógica, el artículo 55, fracción II, de la Ley 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;

(...)”

21. Como puede apreciarse del precepto anterior, el legislador no circunscribió el sobreseimiento del juicio a la primera instancia, tampoco estableció que solo las Salas podrían dictarlo, ni lo constriñó a la actuación o alegación de determinada parte procesal; 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 era impedir el pronunciamiento de una sentencia que se ocupe del fondo de lo debatido, cuando no existan condiciones para ello.
22. Así, a partir de la interpretación literal de ese precepto legal y atendiendo al principio "donde la ley no distingue no se debe distinguir", se tiene que, al igual que las Salas, el Pleno de este Tribunal puede hacer valer causales de improcedencia aun en el supuesto de que no lo invoquen las partes y más aún cuando éstas las propongan, puesto que siendo estas causales instituciones de orden público, su análisis puede llevarse a cabo en cualquier etapa del juicio incluso en segunda instancia.
23. 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.
24. Razonado lo anterior, corresponde analizar el agravio objeto de estudio, del cual, como se expuso, se advierten dos argumentos en que se

sustenta la improcedencia del juicio: uno relativo a la denominación de la autoridad demandada y otro relativo a que la litis versa sobre una prestación de carácter laboral (“indemnización global”).

Estudio del argumento de improcedencia relativo a la denominación de la autoridad demandada.

Problema jurídico a resolver:

- De acuerdo a la fracción III del artículo 26 de la Ley del Tribunal, **¿el Tribunal es competente para conocer de los asuntos que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California?**

Criterio:

25. El argumento de agravio es **inoperante**, al existir jurisprudencia exactamente aplicable al caso, que con su aplicación se da respuesta en forma integral al tema planteado.

Justificación:

26. La problemática planteada por la recurrente encuentra respuesta en la jurisprudencia 1/2015 de este Pleno, de subsecuente inserción, publicada el quince de enero de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, aplicable al caso por analogía, al ser de contenido análogo el artículo 22, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California¹ y el artículo 26, fracción III, de la Ley del Tribunal².

¹ “**ARTICULO 22.-** Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes:

(...)

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

² “**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: (...)

III. Los que versen sobre pensiones y jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California;”



INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ES LA AUTORIDAD REFERIDA EN EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN V DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO. Si bien, existe discrepancia entre la denominación dada en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado al ente asegurador y la precisada en el artículo 22, fracción V de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, éste último precepto debe interpretarse atendiendo a las características de la norma jurídica, de abstracción, generalidad e impersonalidad, por lo que debe entenderse que la intención del legislador no fue la de precisar la denominación correcta del instituto al que alude, sino la de señalar al ente facultado por la ley para resolver sobre las pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado y Municipios de Baja California. Por lo tanto, si conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la ley que regula al Instituto asegurador, éste cuenta con facultad para resolver todo lo relacionado con pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estados y Municipios de Baja California, es inconcuso que el citado artículo 22, fracción V, se refiere a dicho instituto. Abona a lo anterior que no existe en la Administración Pública Centralizada o Paraestatal un organismo con la denominación prevista en el precitado precepto.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 285/2014. María del Carmen Valencia Cota vs. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado y otras autoridades. 17 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Loaiza Martínez.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 294/2014. Lucila Valencia Guillén vs. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado y otras autoridades. 17 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Loaiza Martínez.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 299/2014. Herminia Torres Hernández vs. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado y otras autoridades. 17 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Loaiza Martínez.

27. Apoya a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 14/97 con registro digital 198920 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 21 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, correspondiente a abril de 1997, de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA”.**

Estudio del argumento de improcedencia relativo a que la litis versa sobre una prestación de carácter laboral (indemnización global).

28. Se procede al estudio del siguiente argumento de agravio, en el que la recurrente 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.
29. En ese tenor, los puntos jurídicos a resolver pueden ponerse en perspectiva a partir de las interrogantes que se contestarán en párrafos subsecuentes del presente fallo:

Primer problema jurídico a resolver:

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

Criterio:

30. 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:

31. 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.
32. Son la naturaleza de la acción, las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoya la demanda, los elementos torales que deciden a qué órgano jurisdiccional compete conocer y resolver la litis.
33. En el caso, el actor planteó la nulidad de una negativa ficta, recaída a una petición hecha al ISSSTECALI, 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.

34. 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.
35. 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.
36. 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:

- Este Tribunal, con relación al ISSSTECALI, ¿sólo puede conocer de controversias respecto a pensiones y jubilaciones?

Criterio:

37. 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 impugnarse ante este Tribunal, aunque no versen sobre pensiones o jubilaciones.

Justificación:

38. 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.”

39. Al establecer cuando hay acto administrativo, la ejecutoria que resuelve la contradicción de tesis 10/2000-SS³, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acudió a la definición aportada por Andrés Serra Rojas⁴, 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,

³De 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.]

⁴Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas, Edit. Porrúa, S.A., pág. 230.

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.”

40. 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 71/98⁵, 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 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

⁵ 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].

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.”

41. 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.

Tercer problema jurídico a resolver:

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

Criterio:

42. 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:

43. 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:

I.- 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.”

44. 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 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.

45. 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 impugnarse a través del juicio contencioso administrativo ante este Tribunal.
46. 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 al ISSSTECALI, 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 la ley y porque el Instituto forma parte de la administración pública estatal descentralizada.

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.

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.

d) 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.

47. 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.
48. 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.
49. Como prestación de ese tipo, la indemnización global recae sobre el ISSSTECALI, 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; de ahí que constituye un acto impugnabile en sede administrativa (ante la propia Junta Directiva) o a través del juicio contencioso administrativo (ante este Tribunal).
50. 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.

51. 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 III del artículo 26 de la Ley del Tribunal.
52. 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.
53. Conforme a las anteriores consideraciones, el agravio en cuestión es infundado; por lo que lo procedente es confirmar la sentencia dictada por el Juzgado Primero de este Tribunal el ocho de enero de dos mil veinticuatro en el juicio en que se actúa.
54. Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

III. RESUELVE:

ÚNICO.- Se confirma la sentencia dictada el ocho de enero de dos mil veinticuatro por el Juzgado Primero de este Tribunal, materia de la presente revisión.

Notifíquese.

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/LJGM

1

“ELIMINADO: Nombre, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1 y 2. 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 243/2022 JP en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veinte 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 diez días del mes de octubre de dos mil veinticinco.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.