RECURSO DE REVISIÓN 379/2022 JS.

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 CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ

Mexicali, Baja California, a dieciséis de abril de dos mil veinticuatro.

Resolución que revoca la sentencia dictada el veintitrés de noviembre 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.
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.
Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones:	Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

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

Antecedentes en sede administrativa.

1. El cinco de agosto 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

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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 tres de noviembre de dos mil veintidós, **********1, presentó –ante el Juzgado Segundo de este Tribunal- una demanda en contra la Junta Directiva del propio Instituto, señalando como acto impugnado la resolución negativa ficta configurada a partir de su solicitud de pensión.

3. Por sentencia de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, el Juzgado declaró la nulidad de la resolución impugnada y condenó la Junta Directiva a conceder a la parte actora la pensión que solicitó.

Antecedentes en segunda instancia.

4. El ocho de enero de dos mil veinticuatro, la Junta Directiva, 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 quince de febrero de dos mil veinticuatro.

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

6. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes y, habiendo manifestado lo que a su derecho convino, 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 los artículos 20, fracción II, y 121 fracción IV, de la Ley del Tribunal.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

9. **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.

10. 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.

11. 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 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.

12. 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.

Segundo Agravio.

14. En su segundo agravio, la autoridad recurrente sostuvo que el Juzgado 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.

Tercer Agravio.

15. La autoridad manifiesta que el Juzgado fue omiso en advertir la falta de cumplimiento de requisitos de la parte actora para tener derecho a lo que reclama en el juicio, pues conforme a las constancias que obran en autos, a la fecha de

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

presentación de la solicitud, la demandante no contaba con la edad mínima ni el tiempo mínimo cotizado de treinta años requeridos para solicitar una pensión por jubilación.

16. Conforme a la reseña anterior, al ser un presupuesto procesal [por ende, de orden público] el debido entablamiento de la relación jurídica procesal, se procederá al análisis de los argumentos de agravio en orden diverso al planteado por la recurrente.

17. En relación al **segundo agravio** formulado por la autoridad, en el cual sostiene que el Juzgado debió llamar a juicio, como tercero perjudicado, al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, éste se califica como **inoperante**, por las siguientes razones:

18. En el proveído de fecha veintisiete de enero de dos mil veintitrés[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 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 DEPENDE DE LA SUBSISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO"…"*

19. Al no controvertir tales consideraciones la autoridad demandada, mediante la interposición del recurso de reclamación correspondiente, previsto en el artículo 117, 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.

20. En cuanto al argumento contenido en el primer agravio hecho valer por la autoridad demandada, relativo a que no se configuró una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva, se tiene que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

---

[1] Véase fojas 53 y 54 de autos.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Problema jurídico a resolver:

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

Criterio:

22. El argumento de agravio es **infundado**. Conforme al principio de oficiosidad que emana de la Ley de ISSSTECALI, así como del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados de ese mismo instituto, la negativa ficta impugnada en juicio es atribuible a la Junta Directiva de ISSSTECALI, no obstante que la solicitud de pensión se haya presentado ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones.

Justificación:

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

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

LEY DE ISSSTECALI

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

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

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

VERSIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 9o.- El Director General del Instituto comunicará por escrito a los interesados el Acuerdo del Ejecutivo, en un tiempo que no exceda de cinco días hábiles; asimismo, remitirá copia del Dictamen sancionado por el Ejecutivo del Estado, a la Dependencia donde laborare el solicitante de pensión, para efecto de su correspondiente baja como trabajador.

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

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

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

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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

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

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

INSTRUCTIVO DE OPERACION CORRESPONDIENTE A LA PENSION POR JUBILACION.

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

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

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

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

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

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

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

8.- Acto seguido, el Departamento de Pensiones procederá a elaborar el Dictamen que del caso emita la H. Junta Directiva para lo cual se guiará por el modelo de Dictamen que obra en el Catálogo de formas

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

y una vez concluido lo turnará, acompañado de su respectivo expediente, a la Junta Directiva para su consideración.

9.- Recibido el Dictamen y expedientes por la Junta Directiva del Instituto, lo incluirá en los puntos a tratar en la próxima reunión. Si la Junta Directiva encuentra que la solicitud se ajusta a Derecho, es decir, que se han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que establece la Ley del Instituto, autorizará que el Dictamen y su respectivo expediente sea remitido al Ejecutivo del Estado para su sanción. Si por el contrario, encuentra la Junta Directiva que el caso no se ajusta a Derecho o bien considera que uno o varios aspectos deban ser aclarados, tanto el dictamen como su respectivo expediente serán devueltos al Departamento de Pensiones con las indicaciones precisas de la forma en que se habrá de proceder.

MANUAL GENERAL DE PROCEDIMIENTOS DE ISSSTECALI. FORMATO ESPECÍFICO PARA LA RECEPCIÓN Y REGISTRO DE SOLICITUDES DE TRÁMITES DE PENSIONES.[2]

ISSSTECALI BAJACALIFORNIA

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

FORMATOS UTILIZADOS

DPJ-00001

ISSSTECALI BAJACALIFORNIA

ISSSTECALI
DIRECCIÓN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
SOLICITUD DE TRÁMITE DE PENSIÓN

FOLIO (31)

NOMBRE DEL (LA)SOLICITANTE No. Afiliacion: (1)

(2) Apellido paterno (3) Apellido materno (4) Nombres

DOMICILIO Correo electronico: (5)

(6) Calle (7) No. (8) Colonia (9) Ciudad (10) Telefono

(11) Fecha de Nacimiento (12) Edad (13) Estado civil (14) Sexo (15) C.P.

(16)

De conformidad con lo dispuesto en el Articulo 4o. De la ley del ISSSTECALI,solicito pension por.

[1] jubilacion [2] De retiro por edad y años de servicio [3] Invalidez

Por Muerte

[4] Orfandad [5] Ascendencia [6] Viudez y Orfandad [7] Viudez

Datos del causante de la pension (en caso de pension por viudez, orfandad o asendientes)

(17) Apellido paterno (18) Apellido materno (19) Nombres

(20) Fecha de Nacimiento (21) Edad (22) Estado civil (23) No. De pension

(24) Dependencia

Esposo o concubina, hijos menores de 18 años o incapacitados dependientes (25)

Observaciones

(26) Nombre y firma del Solicitante

(27) a (28) de (29) del (30)

25. De todo lo anterior, es posible hacer la siguientes puntualizaciones:

[2] ISSSTECALI [en línea]. http://www.issstecali.gob.mx/documentos/marcolegal/Manual.general.procedimientos.validacion.sep.2019.pdf [consulta: 17 de mayo, 2022]

VERSIÓN

- El reconocimiento del derecho a una pensión, emana de un procedimiento que inicia con una solicitud presentada por el asegurado; para lo cual, utiliza un formato que el propio ISSSTECALI le proporciona. Ese formato obra en el Manual General de Procedimientos de ISSSTECALI.

- Posteriormente, la solicitud se recibe a través del Departamento de Pensiones para su registro y trámite; y éste a su vez solicita al Departamento de Vigencia la certificación de los años de aportaciones del solicitante al Fondo de Pensiones y el monto del último sueldo devengado.

- Recibida y analizada la información conducente, el Departamento de Pensiones elabora un dictamen que es puesto a consideración de la Junta Directiva; quien finalmente lo aprueba si considera que se han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que establece la Ley.

- En términos del artículo 113, fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI, sólo la Junta Directiva cuenta con atribuciones para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones que otorga el instituto.

- Conforme al artículo 2 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados de ISSSTECALI, las bases generales para el otorgamiento de Jubilaciones son obligatorias para esa entidad paraestatal.

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

26. De lo anterior se aprecia que, tanto el legislador de esta entidad federativa, como la administración pública, -al normar el procedimiento para obtener una pensión-, han pretendido que ese procedimiento administrativo se desarrolle con arreglo al principio de oficiosidad, el cual

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

implica que el impulso de los procedimientos no puede quedar sujeto a la voluntad de los particulares en tanto la actuación del Estado no está orientada a satisfacer simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, por lo cual, ese impulso corresponde en todos los casos a la autoridad.

27. Se sostiene lo anterior en virtud de que, conforme a la normatividad expuesta, una vez generada la instancia por el asegurado ante la autoridad competente, por medio de los formatos oficiales correspondientes, el curso del procedimiento administrativo corresponderá en exclusiva a las distintas dependencias de ISSSTECALI; a la cuales les es obligatorio seguir, en lo conducente, las bases y lineamientos emitidos para tales efectos.

28. Así, a partir de ese principio (que conforme a lo expuesto está implícito en los artículos 58 y 113, fracción IV de la Ley de ISSSTECALI, en relación con los numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, y 23 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados), puede extraerse la obligación a cargo de las autoridades que conforman a ISSSTECALI, de gestionar de oficio el procedimiento de pensión de jubilación, iniciado a solicitud del particular ante la autoridad competente, y concluir cada una de sus etapas, sin que el particular tenga alguna obligación al respecto, ya que su única carga queda colmada al presentar la solicitud correspondiente.

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

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

VERSIÓN PÚBLICA

31. Sobre esto último, incluso, existe la jurisprudencia 5/2021 emanada del Pleno de este Tribunal, publicada en su Portal Oficial el día once de enero de dos mil veintitrés[3], la cual es del tenor siguiente:

> **NEGATIVA FICTA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES QUE EMANEN DE UN PROCEDIMIENTO INICIADO POR VIRTUD DE UNA SOLICITUD DE JUBILACIÓN ANTE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE EMPEZAR A COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE PRESENTA TAL SOLICITUD Y NO A PARTIR DE QUE QUEDA INTEGRADO EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.**
>
> **Hechos:** Dos Salas de este Tribunal llegaron a distintas conclusiones respecto al término en que se configura una resolución negativa ficta por virtud de una solicitud de jubilación presentada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California [ISSSTECALI]. Una Sala consideró que se configura una resolución negativa ficta en relación a una solicitud de jubilación, cuando median más de sesenta días naturales sin que el instituto emita un pronunciamiento al respecto; la otra, en cambio, consideró que se configura una resolución negativa ficta, cuando median más de quince días a partir de que queda integrado el expediente administrativo.
>
> **Criterio jurídico:** Tratándose de actos o resoluciones que emanen de un procedimiento iniciado por virtud de una solicitud de jubilación ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el plazo para que se configure una resolución negativa ficta debe empezar a computarse a partir de que se presenta tal solicitud.
>
> **Justificación:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha venido sosteniendo el criterio de que cuando se cuantifican plazos a las autoridades, ese plazo debe empezar a computarse a partir de un momento que genere certeza en el particular y que evite el manejo arbitrario de la instancia. En atención a ello, el plazo para que se configure una resolución negativa ficta en relación a una solicitud de jubilación presentada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California debe empezar a contarse a partir de que se presenta la solicitud, en tanto debe partir de un momento cierto e indubitable que condicione la actividad de la administración pública al grado de que su inactividad de lugar a esa figura, y que sobre todo, no la haga depender su entera voluntad. De considerarse que el plazo debe empezar a computarse a partir de que el trámite está listo para resolución, la autoridad eludiría el control jurisdiccional con el solo hecho de no substanciar las etapas que anteceden; lo cual iría en contra de la finalidad perseguida por el legislador al prever la figura de la negativa ficta, esto es, evitar que la Administración Pública eluda el control jurisdiccional con sólo permanecer inactiva.

[3] Consultable en el siguiente enlace: https://tejabc.mx/jurisprudencia-del-tejabc

VERSIÓN PÚBLICA

32. En términos de lo anterior, se tiene que, aunque una solicitud de pensión se presente ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones, quien es la autoridad competente para su recepción, se configurará una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva, si ésta no le da respuesta al particular en el plazo en que por ley debe pronunciarse.

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

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

35. Así, es de señalarse que del análisis de la solicitud de pensión por jubilación que presentó **********1[4], se aprecia que la misma se presentó ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones en el formato que la propia dependencia le proporcionó; el cual además coincide con el que obra en el Manual General de Procedimientos de ISSSTECALI [anteriormente reproducido en esta resolución].

36. Por tanto, es claro que el asegurado cumplió con la única carga que tenía conforme al procedimiento para la obtención de su pensión. Por lo que, conforme lo ha sostenido hasta aquí, este Tribunal en Pleno considera que efectivamente se configuró una resolución negativa ficta atribuible a la Junta Directiva, al no haber generado ni notificado una respuesta en el plazo en que por ley debía pronunciarse.

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

Precedente

[4] Véase foja 8 de autos.

VERSIÓN PÚBLICA

> El procedimiento administrativo es un conjunto de trámites o actuaciones vinculadas causalmente entre sí, y la debida ejecución de cada una de sus etapas se ve tutelada por dos valores esenciales; por un lado, los fines de la administración pública y, por otro lado, los derechos e intereses legítimos de los particulares. Uno de los principios que rigen al procedimiento administrativo es el principio de oficiosidad, el cual, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 58 y 113 fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI, en relación con los numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, y 23 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Asegurados de ese instituto, se encuentra implícito en el procedimiento establecido para el otorgamiento de una pensión, en virtud del cual, es obligación de las Dependencias que conforman ISSSTECALI gestionar de oficio el procedimiento para el otorgamiento de una pensión iniciado a solicitud del asegurado, y concluir cada una de sus etapas. Por lo que, aunque una solicitud de pensión no se presente ante la Junta Directiva, sino ante la autoridad competente para dar inicio al procedimiento, se configurará una resolución negativa ficta atribuible a aquella autoridad, si ésta no le da respuesta al particular en el plazo en que por ley debe pronunciarse; dado que, cuando en la creación de un acto administrativo es necesaria la substanciación de un procedimiento a cargo de diversas autoridades obligadas a actuar oficiosamente, la autoridad facultada para generar ese acto queda vinculada desde que se inicia ese procedimiento, sin que pueda desatenderlo o argumentar desconocer la instancia; en tanto todos los funcionarios que participan en su substanciación, son corresponsables a tal grado que la actuación ilegal de alguno de ellos, trasciende e impacta en el acto administrativo mismo, en caso de generarse. De no asumirse lo anterior, la configuración de la negativa ficta quedaría a voluntad de la propia autoridad administrativa, toda vez que basaría con que una de las etapas del procedimiento para obtener una pensión no se llevara a cabo, para que la Junta Directiva quedara liberada de la obligación de dar una respuesta al asegurado sobre su solicitud, haciendo nugatoria la referida figura procesal.

38. Por lo que hace al tercer agravio, la autoridad recurrente señaló que el *a quo* omitió realizar un estudio exhaustivo y congruente de las constancias obrantes en autos, pues la parte actora no cumplía con la edad mínima ni con el tiempo mínimo de cotización al Instituto (treinta años), requisitos necesarios para tener derecho a una pensión por jubilación.

VERSIÓN PÚBLICA

En relación con esto, de la sentencia recurrida se advierte lo siguiente:

"Por otra parte, del estudio de cotizaciones expedido por el Jefe del Departamento Histórico de Cotizaciones del instituto asegurador que fue exhibido en original luego del requerimiento formulado por este Juzgado, se advierte que a la fecha de presentación de la demanda (tres de noviembre de dos mil veintidós), había cotizado al fondo de pensiones y jubilaciones veintinueve años siete meses y veintiún días.

La probanza de referencia no fue objetada por las partes ni en cuanto a su autenticidad, ni contenido, ni tampoco se encuentra contradicha con las pruebas que obran en autos, por lo tanto, con fundamento en los artículos 318, 319, 404 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, aplicado supletoriamente, el estudio de cotizaciones de referencia tiene valor probatorio pleno y suficiente para acreditar que al tres de noviembre de dos mil veintidós, la actora había cotizado al instituto el tiempo antes referido.

Como se manifestó anteriormente, dado el tiempo de cotización antes referido (29 años y 7 meses), es que esta Juzgadora se desapega en este caso del criterio sostenido en relación a que los requisitos deben acreditarse a la fecha de presentación de la demanda, tomando en cuenta que, a dicho plazo solo le faltaban cuatro meses y diez días de cotización al demandante.
(…)
Bajo este contexto y tomando en cuenta la afirmación de las autoridades demandadas al dar contestación, en relación a que el demandante tiene calidad de trabajador activo, lo que se encuentra además corroborado con los informes de autoridad rendidos por el Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales de ISSSTECALI y Oficial Mayor de Gobierno del Estado (visibles a fojas 201 y 212 de autos) informan que efectivamente el demandante se encuentra registrado ante las dichas dependencias como trabajador activo de la Secretaría de Educación del Estado, por lo que se considera oportuno, tomar en cuenta el tiempo transcurrido de la presentación de la demanda a la fecha en que se dicta la presente sentencia, para considerarlo como tiempo cotizado, siendo esto, doce meses, veinte días.

Confesión por parte de las autoridades demandadas que relacionada con los informes de autoridad que hacen prueba plena de conformidad con los artículos 400 y 404 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa, y son eficaces para acreditar que el demandante ha continuado cotizando al fondo de pensiones

VERSIÓN PÚBLICA

y jubilaciones, por lo que, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, el demandante tiene más de treinta años cotizados."[5]

40. Conforme a lo anterior, se tiene que el Juzgado tuvo por cumplido el requisito de haber cotizado treinta años al ISSSTECALI al momento en que éste dictó sentencia, y no cuando la parte actora presentó la demanda.

41. Precisado lo anterior, se tiene que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

Problema jurídico a resolver:

42. El punto a resolver, consiste en determinar en qué momento deben estar satisfechos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para obtener una pensión por jubilación, en caso de que se demande una resolución negativa ficta:

43. ¿A la presentación de la solicitud de la pensión; de la demanda; o al momento en que se dicte la sentencia correspondiente?

Criterio:

44. El agravio es **fundado**. En el caso que se demande en el juicio una resolución negativa ficta, por su naturaleza, los requisitos para obtener el derecho fictamente negado deben estar satisfechos al momento de presentar la demanda.

Justificación:

45. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/2009, sostuvo que la legitimación *ad causam* implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable, y el momento en que deben quedar colmados los requisitos sustantivos es al entablar la demanda y no durante la secuela procesal[6].

---

[5] Véase fojas 19 y 20 de la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de este Tribunal el veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés.

[6] **CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. AL ENTABLAR LA DEMANDA EL ASEGURADO DEBE REUNIR EL REQUISITO DE EDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.** La legitimación "ad causam" implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable y la legitimación "ad procesum" es la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. En congruencia con lo anterior, el asegurado que pretenda demandar del Instituto Mexicano del Seguro Social, al

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

46. Tal criterio es aplicable al juicio contencioso administrativo, puesto que la legitimación *ad causam* implica ser el titular del derecho controvertido en juicio, lo cual significa que los hechos se subsumieron en la hipótesis normativa que concede ese derecho. Si el solicitante está en aptitud de esperar la resolución expresa, o bien de promover el juicio ante el órgano jurisdiccional, no tiene la carga de promover el juicio y está en aptitud de hacerlo cuando los hechos se subsuman en la hipótesis normativa que concede el derecho.

47. En esencia, el Máximo Tribunal sostiene como argumento toral que la legitimación *ad causam* implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable a su pretensión, lo cual implica que el actor debe ser, a la presentación de la demanda, titular del derecho que justifique la pretensión.

48. Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria conforme al penúltimo párrafo del artículo 41 de la Ley del Tribunal[7], señala en su artículo primero, fracción primera[8], que el ejercicio de las acciones requiere, para su procedencia, la existencia de un derecho.

49. En palabras llanas, los elementos sustantivos del derecho deben estar satisfechos antes de la presentación de la demanda y no durante el proceso. Sólo quienes son titulares del derecho al presentarse la demanda, pueden obtener sentencia favorable.

50. Así, en caso de que el acto impugnado sea una negativa ficta, los requisitos para que se reconozca en el

---

amparo de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, la pensión de cesantía en edad avanzada, previamente a presentar la demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, debe reunir los requisitos de los artículos 145 y 146 de dicha Ley, dado que el incumplimiento de alguno de ellos se traducirá en su falta de legitimación en la causa, provocando la improcedencia de la pretensión deducida en juicio, en este caso, el otorgamiento y pago de dicha pensión; es decir, el asegurado debe satisfacer el requisito de edad exigido en el indicado artículo 145, antes de presentar la demanda, ya que no es permisible que lo haga durante la secuela procesal. Por tanto, no es posible postergar su cumplimiento hasta la etapa de demanda y excepciones donde se fija la controversia, porque los elementos sustantivos deben estar satisfechos antes de iniciarse el juicio, sin que una cuestión procesal como la relativa a la fijación de la litis pueda modificarlos. Lo anterior resulta también aplicable desde que el asegurado solicite en el citado Instituto el pago de la pensión referida.

Registro digital: 167299; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Laboral; Tesis: 2a./J. 63/2009; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 102; Tipo: Jurisprudencia.

[7] Artículo 41: (…)
A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles del Estado, siempre que se refiera a Instituciones previstas en esta Ley o la que rija el acto impugnado; y que la disposición supletoria se avenga al juicio administrativo.

[8] Artículo 1.- El ejercicio de las acciones civiles requiere:
I.- La existencia de un derecho.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

juicio el derecho solicitado y fictamente negado, deben estar satisfechos a la presentación de la demanda.

51. Bajo esa lógica, se concluye que el asegurado que pretende demandar a ISSSTECALI el otorgamiento de la pensión por jubilación, debe satisfacer previo a la presentación de la demanda los requisitos previstos en la normatividad aplicable, dado que su incumplimiento se traduce en la falta de legitimación en la causa, provocando la improcedencia de su pretensión.

52. Por tanto, si un asegurado presenta su demanda antes de cumplir con el requisito relativo a haber cotizado treinta años al ISSSTECALI, no podrá obtener una sentencia favorable, porque ese elemento incide en la falta de legitimación *ad causam* sin que sea permisible que dicho requisito se satisfaga durante la secuela procesal, pues los elementos de la acción deben colmarse al momento en que se presenta la demanda.

53. Ahora bien, no pasa desapercibido para este Pleno el argumento expuesto por el *a quo,* relativo a la protección del derecho a la seguridad social, en términos del artículo primero Constitucional, bajo el cual se entiende que reconoció el derecho al actor a la pensión solicitada no obstante no cumplió con los requisitos para su obtención al momento en que presentó la demanda.

54. En relación con esto, la Corte ha señalado que la protección a los derechos humanos no puede tener el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales, incluyendo con esto a la legitimación *ad causam*, que implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad del derecho que se cuestione, pues ello provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de la función jurisdiccional, impactando las condiciones procesales de las partes en el juicio[9].

Precedente

[9] **DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.** Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.

Registro digital: 2007621; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Constitucional; Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 909; Tipo: Jurisprudencia.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

> Conforme a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/2009, la legitimación *ad causam* implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, requisito indispensable para obtener sentencia favorable. Por su parte, el artículo primero del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal, dispone que el ejercicio de la acción requiere, para su procedencia, la existencia de un derecho, por tanto, el momento en que deben quedar colmados los requisitos sustantivos es al entablar la demanda y no durante la secuela procesal. En virtud de lo anterior, se concluye que el particular que demanda a ISSSTECALI el otorgamiento de una pensión debe satisfacer, previo a la presentación de la demanda, los requisitos previstos en la normatividad aplicable para ser titular de ese derecho, dado que su incumplimiento se traduce en la falta de legitimación en la causa, provocando la improcedencia de su pretensión.

55. En virtud de lo anterior, al tenerse por acreditado que el demandante, al momento de presentar su escrito de demanda, había cotizado al fondo de pensiones y jubilaciones por veintinueve años, siete meses y veintiún días, es de concluirse que no reunía el requisito contemplado en la Ley de ISSSTECALI para tener derecho a la pensión solicitada, consistente en haber cotizado como mínimo treinta años al referido fondo, de ahí que el agravio sea fundado y suficiente para revocar la sentencia dictada por el Juzgado, objeto de la presente revisión.

56. En este orden de ideas, al tenerse por fundado el agravio hecho valer por la parte recurrente, y que el análisis realizado hasta este punto en el presente fallo a la luz del recurso de revisión que nos ocupa, involucra la resolución del motivo de inconformidad único expuesto por el demandante en su demanda, y al no existir motivos de disenso pendientes de análisis, lo procedente es revocar la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de este Tribunal el veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, materia de la presente revisión y, en su lugar, reconocer la validez de la resolución negativa ficta emitida por la Junta Directiva de ISSSTECALI, recaída a la solicitud de pensión por jubilación presentada por la parte actora ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones el cinco de agosto de dos mil veintidós.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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

III. R E S O L U T I V O S:

PRIMERO. Se revoca la sentencia dictada el veintitrés de noviembre dos mil veintitrés, por el Juzgado Segundo de este Tribuna.

SEGUNDO. Se declara la validez de la resolución negativa ficta emitida por la Junta Directiva de ISSSTECALI, recaída a la solicitud de pensión por jubilación presentada por la parte actora ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones el cinco de agosto de dos mil veintidós.

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/sioa

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: Nombre, 5 párrafo(s) con 5 renglones, en fojas 1, 2, 5 y 12. 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 379/2022 JS, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecinueve 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.