************1**
VS
ENCARGADA DEL DESPACHO DE LA DIRECCION DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y OTRA AUTORIDAD.

RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE 491/2019

MAGISTRADO PONENTE:
GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a ocho de agosto de dos mil veinticuatro.

Resolución que revoca la sentencia dictada por la Primera Sala de este Tribunal (ahora Juzgado Primero), el treinta de junio de dos mil veintiuno, y sobresee en el juicio.

R E S U L T A N D O:

1. Que por escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita.

2. Mediante acuerdo de admisión dictado el veintiocho de febrero de dos mil veintidós se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, sin que realizaran manifestación alguna.

3. Que la sentencia recurrida en sus puntos resolutivos establece:

> ***"PRIMERO.-*** *Resultan infundadas las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas.*
>
> ***SEGUNDO.-*** *Se declara la nulidad de la resolución impugnada emitida el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, por la Encargada del Despacho de la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, mediante oficio número **********2.*
>
> ***TERCERO.-*** *Se condena a la autoridad demandada Encargada del Despacho de la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, a que en un plazo prudente, emita el dictamen correspondiente a la procedencia o improcedencia del reembolso solicitado por la parte actora y lo turne con el escrito de solicitud respectico de la demandante a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California para que determine lo que en derecho proceda en un plazo no mayor a quince días".*

4. 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…

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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

PRIMERO.-Competencia.

5. Este Pleno es competente para conocer el Recurso de Revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, aplicable en la especie en términos del artículo transitorio tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

6. **SEGUNDO.- Glosario.**

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, aplicable al caso por ser la ley vigente al inicio del juicio.
Instituto	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
Ley del ISSTECALI	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
Encargada del Despacho de Pensiones y Jubilaciones	Encargada del Despacho de la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

7. **Antecedentes en sede administrativa.** El siete de mayo de dos mil diecinueve, mediante escrito, la actora solicitó al Instituto la devolución de los descuentos, que por concepto de Impuesto Sobre la Renta, indebidamente se efectuaron sobre el pago de indemnización de pensión por viudez que recibió mediante cheque de fecha veintisiete de abril de dos mil diecisiete.

8. El veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, la Encargada del Despacho de Pensiones y Jubilaciones, mediante oficio **********2, le informa que no se está en posibilidad de realizar el reembolso solicitado.

9. **Antecedentes en primera instancia.** El catorce de junio del mismo año, la parte actora promovió juicio contencioso ante la, entonces Primera Sala de este Tribunal, actualmente Juzgado Primero en contra de la falta de respuesta fundada y motivada, así como el reembolso de los descuentos efectuados a su pensión por viudez realizada mediante cheque de fecha veintisiete de abril de dos mil diecisiete.

10. Luego de atender una prevención para efecto de que precisara el acto impugnado, exhibiera el documento en el que constara el acto, exhibiera constancia de notificación o manifestara bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia alguna, aclarara si era su deseo impugnar el oficio **********2, y, de ser afirmativo, si era su deseo, señalar como autoridad demandada a la Encargada de Despacho de Pensiones y Jubilaciones y exhibiera la prueba documental ofrecida en el punto 3 de su escrito de demanda y

VERSIÓN PÚBLICA

copias de traslado de su escrito aclaratorio; la Sala de origen admitió la demanda, teniendo como acto impugnado oficio **********2 suscrito por la Encargada de Despacho de Pensiones y Jubilaciones.

11. El treinta de julio de dos mil veintiuno, el Juzgado Primero dictó sentencia definitiva en la que, con fundamento en el artículo 83, fracción I, de la Ley del Tribunal declaró la nulidad del acto impugnado por considerar que fue emitida por autoridad incompetente y condenó a la autoridad demandada a que, en un plazo prudente, emitiera el dictamen correspondiente a la procedencia o improcedencia del reembolso solicitado por la actora y lo turnara a la Junta Directiva del Instituto para que determinara lo que en derecho proceda en un plazo no mayor a quince días.

12. **Antecedentes en segunda instancia.** Inconforme, la autoridad demandada recurrió en revisión ante este Pleno, mediante escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno; recurso que fue admitido en acuerdo de Presidencia del veintiocho de febrero de dos mil veintidós, en el que se ordenó dar vista a las partes por cinco días, para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, y las notificó de que, a efecto de dictar resolución, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada, como ponente.

13. Transcurrido el término otorgado a las partes, sin que hicieran manifestación alguna, se citó a las partes para oír resolución y se turnaron los autos al Magistrado ponente, para que formulara el proyecto respectivo.

14. **CUARTO.- Agravios.** La Ley del Tribunal no señala de manera expresa qué requisitos deberán contener la sentencias que se dicten en la segunda instancia, sin embargo, el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California[1], de aplicación supletoria conforme al tercer párrafo del artículo 41, penúltimo párrafo, de la Ley del Tribunal[2], establece que las sentencias deberán dictarse en observancia a los principios de congruencia y exhaustividad, conforme a los cuales debe haber identidad entre lo resuelto y lo controvertido por las partes y deben atenderse todas y cada una de las cuestiones planteadas.

15. En este orden de ideas, para satisfacer dichos principios, es innecesario transcribir los agravios planteados por la parte recurrente, sino atender al escrito de agravios, verificar que en el estudio haya pronunciamiento sobre cada uno de ellos y que se resuelva la cuestión efectivamente planteada sin introducir cuestiones ajenas a la litis; pues la transcripción de agravios, de manera alguna garantiza la respuesta a lo planteado y que se conteste cada uno de ellos sin variar lo controvertido por las partes.

---

[1] ARTÍCULO 81.- Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

[2] 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.

VERSIÓN PÚBLICA

16. **QUINTO. Estudio de los agravios.** En el agravio planteado en el recurso de revisión que se resuelve la recurrente sostiene que el Instituto no actuó en su carácter de autoridad sino como retenedor de impuestos, lo que implicará determinar la procedencia del juicio.

17. Conforme a la tesis aislada 6/2023, de este Pleno, de subsecuente transcripción, en segunda instancia se pueden analizar causales de improcedencia de oficio o a petición de parte; puesto que, siendo estas causales instituciones de orden público e interés general, su análisis puede llevarse a cabo en cualquier etapa del juicio.

> TESIS AISLADA 6/2023
> CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NOVEDOSAS. EL PLENO DEL TRIBUNAL ESTÁ FACULTADO PARA ESTUDIARLAS DE OFICIO O A PETICIÓN DE PARTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, VIGENTE HASTA EL 18 DE JUNIO DE 2021).
> Hechos: Durante la tramitación del recurso de revisión, una de las partes planteó una causal de improcedencia que no fue formulada en primera instancia.
> Criterio: El Pleno del Tribunal está facultado para estudiar causales de improcedencia de oficio o a petición de parte. Justificación: De la lectura del artículo 41, fracción II, de la Ley del Tribunal se advierte que el legislador se limitó a indicar que el juicio debe sobreseerse cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia, dejando en claro que su principal interés es impedir el pronunciamiento de una sentencia que resuelva el fondo de lo debatido, cuando no existan condiciones para ello; es decir, no circunscribió el sobreseimiento del juicio a la primera instancia, ni estableció que solo las Salas podrían dictarlo, ni lo constriñó a la actuación o alegación de determinada parte procesal. Así, a partir de la interpretación literal de ese precepto legal y atendiendo al principio "donde la ley no distingue no se debe distinguir", es posible concluir que el Pleno de este Tribunal puede estudiar causales de improcedencia novedosas, de oficio o a petición de parte; puesto que, siendo estas causales instituciones de orden público e interés general, su análisis puede llevarse a cabo en cualquier etapa del juicio. Aceptar lo contrario implicaría abrir la posibilidad para que este Pleno legitime procesos y resoluciones que no hubieren satisfecho parámetros legales; lo cual es contrario a la finalidad perseguida por el referido precepto legal. Precedente: Recurso de Revisión 916/2019.- Promovente: Xenia Dunia Ayala Camacho.- Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.- 31 de agosto de 2022.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Alberto Loaiza Martínez.

18. **Argumento de agravio**. En el agravio planteado la recurrente sostiene que el Instituto no actuó en su carácter de autoridad sino como retenedor de impuestos.

19. Es fundado y suficiente el argumento de agravio reseñado para revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio.

20. De las constancias de autos se advierte que en la especie el acto de la autoridad demandada lo emite actuando como particular, no como autoridad, al negar la devolución de cantidades retenidas por concepto de impuesto Sobre la Renta.

VERSIÓN PÚBLICA

21. Problema jurídico a resolver consiste en responder al cuestionamiento: **¿todos los actos de entes públicos estatales, municipales o descentralizados son impugnables en el juicio**?

22. **Criterio.** El juicio contencioso sólo se actualiza en contra de actos administrativos o fiscales definitivos en los que las autoridades actúen en su carácter de autoridad.

23. **Justificación.** El juicio contencioso administrativo no se encuentra abierto en posibilidades a todo acto proveniente de autoridad administrativa o fiscal; se trata de un juicio de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía se encuentra condicionada a una serie de requisitos subjetivos y objetivos establecidos expresamente en el artículo 40 de la Ley del Tribunal como causales de improcedencia del juicio, por lo que el acto materia del juicio debe ser formal y materialmente administrativo.

24. En efecto, es necesario que el acto que el particular considera lesivo de sus intereses o derechos haya sido emitido por el órgano de la administración pública actuando en carácter de autoridad, lo cual acontece cuando la autoridad emite el acto en ejercicio de sus potestades administrativas (públicas), requisito que en el caso no se surte, pues es evidente que el acto impugnado, consistente en la negativa de la Encargada del Despacho de Pensiones y Jubilaciones a reembolsar las cantidades que fueron descontadas de su pago de pensión por viudez por concepto de retención de Impuesto Sobre la Renta, es un acto que no guarda relación con el ejercicio de potestades públicas, conclusión a la que se arriba tomando en consideración los escritos de demanda y contestación de las partes contendientes, instancia presentada ante la autoridad demandada, a la que recayó el oficio impugnado de donde se deduce que la retención fue efectuada por concepto de Impuesto Sobre la Renta [3].

25. Así se explica que la Ley del Tribunal aluda siempre a autoridades como parte en el juicio contencioso administrativo y a que las causales de nulidad incluyan diversas obligaciones que sólo se surten para los entes públicos cuando actúan con el carácter de autoridad.

26. El artículo 45 de la ley del Tribunal debe interpretarse sistemáticamente con los artículos 22, fracción I; 31 y 83, que prevén que solo se puede conocer de actos en los que los entes públicos estatales, municipales o descentralizados actúen como autoridades; que siempre una autoridad tiene que ser parte en el juicio, e incluyen un alto nivel de exigencia para validar los actos sometidos a juicio; solo explicable por haber sido emitidos por autoridades.

27. Para que proceda el juicio en contra de un acto se requiere:

- Un acto administrativo o fiscal definitivo,

---

[3] Escrito inicial de demanda, fojas 13, 15.
"II...se me "reintegren" los descuentos aplicados vía supuestos impuestos ilegales e indebidos aplicados a mi pensión... III Determinar la exacta aplicación de la Retención del impuesto sobre la Renta en la Pensión ".
Instancia, foja 27
"...*que en la indemnización entregada a la suscrita por concepto de indemnización por viudez... se me hicieron descuentos indebidos, de conformidad a lo establecido en el artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta...*".
Escrito de contestación a la demanda, foja
" *... QUE EL INSTITUTO ASEGURADOR, ACTUA COMO SIMPLE RETENEDOR DE LOS IMPUESTOS QUE POR LEY LA PENSIONADA ESTÁ OBLIGADA A CONTRIBUIR ANTE LA AUTORIDAD FISCAL...*"

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

proveniente de una autoridad administrativa o fiscal que actúe como autoridad frente al particular; y

28. En la especie el sobreseimiento emana de que en el caso no hay un acto administrativo susceptible de revisar en juicio, ante el carácter de particular con que actúa la autoridad en el caso.

29. La Encargada del Despacho de Pensiones y Jubilaciones no actuó en el caso como autoridad pues la negativa al reembolso de cantidades retenidas por concepto de impuesto sobre la renta no deriva de su función como ente público, sino como un particular, al fungir como retenedor del impuesto sobre la renta, en cumplimiento de un deber o carga fiscal establecida en el artículo 96 [4] de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que lo ubica en el mismo plano de los particulares, de tal manera que la negativa al reembolso de retenciones por concepto de impuesto sobre la renta no actualiza un acto impugnable en el juicio contencioso administrativo.

30. Luego, en el caso se actualiza el sobreseimiento en el juicio prevista en el artículo 41, fracción II, en relación con los artículos 40, fracción IX, 22, fracción I, y 45 de la ley del Tribunal.

31. Asimismo, sirve de apoyo a lo antes expuesto, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que ha establecido que los órganos del Estado, y en particular los Municipios, cuando retienen el Impuesto Sobre la Renta a cargo de sus trabajadores, obran como auxiliares del fisco federal, no como autoridad, que enseguida se transcribe:

> Época: Novena Época
> Registro: 184335
> Instancia: Primera Sala
> Tipo de Tesis: Aislada
> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
> Tomo XVII, Mayo de 2003
> Materia(s): Constitucional, Común
> Tesis: 1a. XX/2003
> Página: 1065
> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE LE DETERMINA UN CRÉDITO FISCAL COMO RESPONSABLE SOLIDARIO DE LA RETENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A CARGO DE SUS TRABAJADORES. Si se atiende a que la controversia constitucional constituye un juicio entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que tiene por objeto principal solicitar la invalidación de normas generales o actos emitidos por poderes, órganos de poder y entidades que invadan la esfera competencial que la Ley Fundamental prevé para preservar el sistema federal, es decir, que el problema de fondo en estos juicios es, en esencia, la lesión de la autonomía de aquellos entes, es indudable que cuando un Municipio combate la resolución por la que se le determina un crédito fiscal como responsable solidario de la retención del impuesto sobre la renta de sus trabajadores, el referido medio de control constitucional resulta improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional, porque el acto

[4] ***Artículo 96.*** *Quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. No se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente perciban un salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente.*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

impugnado no deriva de la función del Municipio como ente público, con imperio frente a los gobernados, sino de un deber o carga fiscal que lo ubica en el mismo plano de los particulares, pues obedece a su relación patronal, al fungir como retenedor del impuesto sobre la renta, de manera que los actos derivados del incumplimiento de esa obligación deberán impugnarse a través de las vías legalmente previstas para ello.

32. En las relatadas condiciones, ante lo fundado del argumento de agravio analizado, lo procedente es revocar la sentencia dictada el treinta de junio de dos mil veintiuno por el Juzgado Primero y sobreseer en el juicio.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Es fundado y suficiente el argumento de agravio analizado en el fallo.

SEGUNDO.- Se revoca la sentencia dictada el treinta de junio de dos mil veintiuno por el Juzgado Primero y se sobresee en el juicio.

NOTIFÍQUESE a las partes mediante boletín jurisdiccional, enviando el aviso correspondiente.

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 y Alberto Loaiza Martínez, Guillermo Moreno Sada, como ponente, y firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.
GMS/IAM/mamm

VERSIÓN PÚBLICA

1	**"ELIMINADO:** Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1. Fundamento legal: artículos 115, 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."
2	**"ELIMINADO:** Número de oficio, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 1, 2 y 3 Fundamento legal: artículos 115, 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 491/2019, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en siete fojas útiles.----------
Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 115 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 veintiún días del mes de mayo de dos mil veinticinco.--



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.