RECURSO DE REVISIÓN 436/2024 JQ.

ACTOR: (1********)**

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

PONENTE:
MAGISTRADO GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a seis de noviembre de dos mil veinticinco.

Resolución que confirma la sentencia dictada el once de julio de dos mil veinticinco por el Juzgado Quinto Auxiliar de este Tribunal, en el juicio citado al rubro.

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

Antecedentes en sede administrativa.

1. El tres de diciembre de dos mil veinte, (1**********) solicitó ante la Dirección de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI [específicamente ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones] una pensión por jubilación, bajo la consideración de que reunía todos los requisitos previstos en la ley. No obstante, no recibió una respuesta por parte de la autoridad.

Antecedentes en primera instancia.

2. Por tal motivo, el ocho de noviembre de dos mil veinticuatro, (1**********), presentó –ante el Juzgado Quinto Auxiliar- una demanda en contra la Junta Directiva, señalando como acto impugnado la resolución negativa ficta configurada a partir de su solicitud de pensión.

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

Antecedentes en segunda instancia.

4. El cuatro de agosto de dos mil veinticinco, la Junta Directiva del ISSSTECALI, por medio de su delegada, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de fecha nueve de septiembre de dos mil veinticinco.

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,

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada -como ponente-.

6. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, se ordenó citar a las partes para oír resolución, y se turnaron los autos al Magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

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

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

8. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

9. **GLOSARIO**

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el 18 de junio de 2021.
ISSSTECALI:	Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
Junta Directiva:	Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
Director de Pensiones Y Jubilaciones:	Director de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones:	Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

10. **PROCEDENCIA.** El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se interpuso contra la resolución que

VERSIÓN PÚBLICA

en definitiva resolvió el juicio, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

11. **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.

12. 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.

13. En su primer y segundo agravio, la autoridad demandada esencialmente sostiene 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.

14. 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.

15. Que en tratándose de solicitudes de pensión, la competente para iniciar el procedimiento lo es el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones, para que recibiera y tramitara tal solicitud, conforme al artículo 68, fracciones I y II del Reglamento Interno del ISSSTECALI, por tanto, lo procedente es revocar la resolución que se recurre y reponer el procedimiento respectivo, para que sea llamada a juicio la autoridad en mención, pues fue ante ésta donde se presentó la solicitud respecto a la cual recayó la supuesta negativa ficta.

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

17. Conforme a la reseña anterior, se tiene que la autoridad recurrente, en esencia, se duele del indebido entablamiento de la relación jurídica procesal, al sostener, en su primer y segundo agravio, que la negativa ficta impugnada no es atribuible a ella sino a una autoridad diversa (Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones), la cual no fue llamada a juicio.

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

VERSIÓN PÚBLICA

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

> *"No es óbice a lo anterior, que la autoridad al dar contestación señala que no existe acto atribuible a ella porque la solicitud fue presentada ante autoridad distinta, por lo que considera que no puede tenerse por configurada la negativa ficta y que, por ende, al existir una causal de improcedencia, debe decretarse el sobreseimiento del juicio, en los términos de los artículos 54, fracciones VI y XI, y 55, fracción II, de la Ley del Tribunal.*
>
> *De acuerdo al Reglamento de Pensiones en su inciso II, relativo al Instructivo de Operación del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones en relación a las pensiones por jubilaciones, en su punto 1 establece la obligación de los particulares de efectuar la solicitud de pensiones a través de los formatos que el propio Instituto proporciona.*
>
> *También es un hecho notorio que no está sujeto a prueba, de conformidad con el artículo 282 del Código de Procedimientos de aplicación supletoria en materia administrativa, de acuerdo al artículo 41 de la Ley del Tribunal, que en los diversos juicios tramitados ante este Juzgado en virtud de las negativas recaída a las solicitudes de pensiones y jubilaciones, tales como el 404/2017 SA, 442/2018 SA, 295/2021JC y 120/2022JC, la solicitud a través del cual el Instituto inicia los trámites es un formato oficial que la misma dependencia proporciona y que es recibido ante el Instituto, con atención a la Junta Directiva, en los términos del artículo 113, fracción IV, de la Ley de ISSSTECALI.*
>
> *En estas circunstancias es evidente que, cuando el ciudadano comparece ante el Instituto, éste le proporciona el citado formato oficial para iniciar el trámite de pensión o jubilación.*
>
> *Bajo este contexto y tomando en cuenta que la única facultada para resolver lo relativo a las solicitudes de pensiones y jubilación de conformidad con el artículo 113, fracción IV, de la Ley del ISSSTECALI es la Junta Directiva, es evidente que en autos quedó debidamente acreditada la existencia de la Instancia atribuida a esta, quedando, además, debidamente integrada la relación jurídica procesal, para los efectos del presente juicio; circunstancia que se robustece con el criterio sostenido por el Pleno de este Tribunal al resolver el recurso de revisión interpuesto dentro del juicio número 33/2020 T.S., que se invoca como precedente."*

20. En cuanto al argumento de agravio de que debió ser llamada a juicio a la autoridad Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones, el juzgado determinó lo siguiente:

> *Por otra parte, respecto Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones y a la Dirección de la solicitud de llamamiento a juicio al Pensiones y Jubilaciones, ambas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Gobierno y Municipios del Estado, dígasele que no se acuerda de conformidad, toda vez que, si bien las citadas autoridades participan en el procedimiento de creación del acto impugnado, en términos del artículo 113, fracciones III y IV, de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Gobierno y Municipios del Estado, sólo la Junta Directiva cuenta con atribuciones para dictar los acuerdos*

VERSIÓN PÚBLICA

que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones a sus derechohabientes, así como para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones que otorga el instituto, por lo cual, es a la única autoridad a la que se le puede atribuir la resolución negativa ficta impugnada en este juicio.
Sirviendo de sustento a lo anterior la tesis aislada 8/2023 del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, NEGATIVA FICTA. ES ATRIBUIBLE A LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADODE BAJA CALIFORNIA, AUNQUE LA SOLICITUD DE PENSIÓN SE PRESENTE ANTE LA DIRECCIÓN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DE ESE INSTITUTO."

21. Al no controvertir la autoridad recurrente las consideraciones de mérito, se tiene que tales argumentos de agravio son inoperantes, sin que sea obstáculo que los mismos se refieran a una causal de improcedencia, pues al haber sido materia de estudio por el *a quo*, la demandada tenía el deber de combatir los argumentos expuestos por el Juzgado en la sentencia.

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

23. En cuanto al argumento contenido en su tercer agravio, relativo a llamar como tercero al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, el Juzgado se pronunció respecto al planteamiento expuesto por la autoridad, razonando lo siguiente:

> "*Ahora bien, en cuanto a la falta de intervención del patrón en el procedimiento de jubilación, que aduce el instituto como requisito, resulta también equivocado ese argumento, ya que el único requisito para resolver sobre la procedencia o no de la jubilación, es que se presente la solicitud ante el Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones de la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del ISSSTECALI, circunstancia que la actora cumplió el tres de diciembre de dos mil veinte, además, atendiendo a la naturaleza del tema, son las diferentes autoridades del Instituto quienes cuentan con la información que, dice, debe aportar el patrón, por tanto, resulta innecesaria la comparecencia de éste dentro del procedimiento de jubilación, y por ende, no es jurídicamente válido que sirva de sustento para negar lo solicitado por actora.*
>
> *En ese sentido, los argumentos de defensa vertidos por a autoridades demandada no son suficientes para sostener la legalidad de la negativa ficto configurada, pues para ello era necesario que justificara de fondo lo negado en el plazo que se le concedió para contestar la demanda, a fin de que este Juzgador analizara el fondo de esa negativa ficta a partir de esos argumentos y de las constancias que integran la litis.*

VERSIÓN PÚBLICA

Resulta aplicable al caso la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal."

24. 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.

VERSIÓN PÚBLICA

25. Sirve de sustento a lo anterior, la Jurisprudencia 3/2020 del Pleno de este Tribunal, misma que es del tenor siguiente:

JURISPRUDENCIA 3/2020 AGRAVIOS INOPERANTES EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN LAS CONSIDERACIONES EXPUESTAS POR LA SALA EN SU SENTENCIA.

En términos del artículo 94 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado la parte que interpone un recurso de revisión tiene el deber procesal de: a) expresar los agravios que le causa la resolución impugnada, b) precisar el apartado del fallo que en lo específico le causa perjuicio, c) identificar los preceptos legales que estima violentados; y, d) expresar los razonamientos tendientes a demostrar esas violaciones. Por tanto, si el recurrente se conforma con repetir los argumentos que planteó en su escrito inicial [ya sea de demanda o de contestación] pero no refuta las consideraciones de la Sala, sus agravios deben estimarse inoperantes por insuficientes, puesto que no habría forma de valorar la legalidad de la sentencia que constituye el objeto de control del recurso.

26. Ahora bien, respecto a este punto de agravio, cabe mencionar que aún de ser estudiados éstos serían inoperantes, puesto que existe jurisprudencia al respecto emanada de este órgano jurisdiccional, misma que es del tenor siguiente:

JURISPRUDENCIA 19/2011 PARTE DEMANDADA. NO TIENE TAL CARÁCTER LA AUTORIDAD QUE SANCIONA LOS ACUERDOS EMITIDOS POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO.

En términos de lo dispuesto por el artículo 31, fracción II, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, tendrá el carácter de autoridad demandada la autoridad que realizó el acto o emitió la resolución impugnada. Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California establece que corresponde a la Junta Directiva de dicho instituto conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de dicha ley, y el artículo 120 del mismo ordenamiento dispone que los acuerdos de la Junta Directiva por los cuales se concedan, nieguen, modifiquen, suspendan o revoquen las jubilaciones o pensiones serán sancionados por el Ejecutivo del Estado para que puedan ser ejecutados. De una interpretación armónica y sistemática de los preceptos legales antes expuestos, se deduce que la sanción o aprobación a cargo del Ejecutivo del Estado es un requisito para la eficacia del acto administrativo que emite la Junta Directiva, pero no forma parte de la voluntad del Estado generadora del acto administrativo. Por consiguiente, al no participar el Ejecutivo del Estado en la formación de la resolución

VERSIÓN PÚBLICA

emitida por la Junta Directiva del instituto asegurador no le corresponde el carácter de autoridad demandada.

27. En las relatadas condiciones, al declararse en parte infundados y en parte inoperantes los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el once de julio de dos mil veinticinco, por el Juzgado Quinto Auxiliar de este Tribunal.

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

III. R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada el once de julio de dos mil veinticinco, por el Juzgado Quinto Auxiliar de este Tribunal.

Notifíquese a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada-como presidente y ponente-. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

GMS/EAM

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: Nombre, 3 párrafo(s) con 3 renglones, en fojas 1.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de segunda instancia dictada en el expediente 436/2024 JQ en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en ocho 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 treinta días del mes de septiembre de dos mil veintiséis.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.