



(1*****).

VS.

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

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE 482/2022 JP.

MAGISTRADO PONENTE:
GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a veintidós de agosto de dos mil veinticinco.

Resolución que confirma la sentencia dictada el tres de diciembre de dos mil veinticuatro por el Juzgado Primero de este Tribunal, en el juicio citado al rubro.

I. RESULTANDOS

1. **Antecedentes en sede administrativa.** El seis de marzo de dos mil veinte, (1*****) solicitó, mediante escrito dirigido al Subdirector de Prestaciones Económicas y Sociales de ISSSTECALI, el pago de la indemnización global, bajo la consideración de que reunía todos los requisitos previstos en la ley. No obstante, no recibió una respuesta por parte de la autoridad.
2. **Antecedentes en primera instancia.** Por tal motivo, el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, (1*****), presentó –ante el Juzgado Primero- una demanda contra diversas autoridades de ISSSTECALI, incluyendo a la Junta Directiva, y señaló como acto impugnado la resolución negativa ficta, configurada a partir de su solicitud de pago de la indemnización global.
3. Por sentencia de fecha tres de septiembre de dos mil veinticuatro, el Juzgado sobreseyó el juicio respecto del Director General y del Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales del Instituto y declaró la nulidad de la resolución impugnada y condenó a la Junta Directiva a emitir un acuerdo en el que otorgue a la actora la indemnización global solicitada.
4. **Antecedentes en segunda instancia.** El siete de enero de dos mil veinticinco, la delegada de la autoridad demandada Junta Directiva del Instituto, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de fecha veintitrés de enero del 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, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Guillermo Moreno Sada como Ponente y Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

6. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, 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. CONSIDERANDOS:

8. **PRIMERO.- Competencia.-** El Pleno del Tribunal 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. **SEGUNDO.- 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.

10. **TERCERO.- Procedencia.-** El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se interpuso contra la resolución que 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. **CUARTO.- 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 2/2024, emitida por el Pleno de este Tribunal, de rubro **“AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN”**, consultable en su portal electrónico oficial¹.

13. **Argumentos de agravio.** En su primer agravio, la parte recurrente manifiesta que la sentencia recurrida es incongruente y excesiva, que contraviene lo dispuesto por los artículos 22, 54, 81, 82, 108 y 109 de la Ley del Tribunal, 81, 82 y 963, del Código de Procedimientos Civiles al ser incongruente entre la fijación de la litis, el análisis de las pruebas y las conclusiones erróneas a que arriba la resolutora de origen, extralimitándose al realizar un estudio de fondo del reclamo de la actora, ya que a su juicio la negativa ficta impugnada, no existe por lo que respecta a la Junta Directiva, ya que lo solicitud la presentó ante una instancia diversa.
14. Afirma que no interviene en el procedimiento mediante el cual se resuelve lo relacionado con dicha indemnización, sino que, le incumbe a diversas dependencias del Instituto, en ejercicio de las atribuciones que les confiere el Reglamento Interno de ISSSTECALI.
15. Por lo que considera que no debió condenarse a remitir el expediente respectivo, a un órgano que carece de competencia para resolver la cuestión planteada, que de conformidad con los artículos 9 y 87 de la Ley del Instituto, 59, 60 y 61 del Reglamento Interno del Instituto, la negativa ficta debe estimarse configurada exclusivamente respecto del Subdirector de Prestaciones Económicas y Sociales, que es quien puede intervenir en el procedimiento de solicitud de indemnización global.
16. Sostiene que el *a quo* omitió el análisis del artículo 113 de la Ley del Instituto, el cual, prevé las facultades de la Junta Directiva, de las que afirma, no se desprende las consistentes en sesionar y resolver en materia de indemnización global, por lo que concluye que la sentencia contiene determinaciones incongruentes, erróneas y excesivas, al omitir analizar en forma fundada y motivada quien es la autoridad competente para resolver el reclamo de fondo de la parte actora, como lo es la negativa a su solicitud de devolución y pago de la indemnización global.

¹ <https://tejabc.mx/jurisprudencia-del-tejabc>

17. Argumenta que se alteró la litis al resolver como si se tratara de un trámite de pensión por jubilación o de retiro por edad, para forzar la competencia de una autoridad que carece de facultades para resolver lo solicitado por la parte actora, contraviniendo con ello el artículo 97 de la Constitución local, así como la normatividad aplicable a la Junta Directiva.
18. Asimismo, manifiesta que existe un exceso en la condena, vulnerando el numeral 84 de la Ley del Tribunal, los derechos fundamentales de seguridad, legalidad, y certeza jurídica, dejándole en estado de indefensión, al no fundar ni motivar el por qué considera que debe imponer la obligación de dar o hacer a autoridades que no tienen competencia; que se debe resolver que es incompetente y ordenar que se remita a la autoridad administrativa facultada para determinar la petición de la parte actora.
19. Continúa manifestando que se violan los artículos 1, 14, 16, 17 y 107, fracción X de la Constitución Federal, así como la garantía de impartición de justicia imparcial, lo que dice, se traduce en una denegación de justicia para las recurrentes.
20. Con apoyo en lo anterior, la recurrente solicita se revoque la sentencia impugnada, y en su lugar se dicte otra en la que se confirme la validez de la negativa ficta respecto de la Junta Directiva, al no tener participación en el procedimiento relativo a la indemnización global, por lo que afirma, existe una imposibilidad jurídica y material para otorgar las prestaciones que se le reclaman.
21. **Los argumentos de agravio son infundados.** Los artículos 59, fracciones I y II, 61, fracciones I, II, y V, del Reglamento Interno del Instituto, 58, 113, fracción III, de la Ley del Instituto, 3, 46, 47, del 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, establecen lo siguiente:
22. Del 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.

ARTÍCULO 59.- Corresponde a la Subdirección General de Prestaciones Económicas y Sociales, por conducto de su titular, el ejercicio de las siguientes atribuciones.

I.- Dirigir las políticas y lineamientos para el otorgamiento de las prestaciones Económicas y Sociales para los trabajadores, derechohabientes y pensionistas del ISSSTECALI, a fin de que se brinden en las mejores condiciones conforme a la normatividad aplicable;

II.- Vigilar la aplicación de la Ley y demás normatividad aplicable, en materia de afiliación y vigencia de derechos de los

trabajadores, derechohabientes y pensionistas al régimen del ISSSTE CALI;

...

ARTÍCULO 61.- Corresponde a la Coordinación Zona Costa, por conducto de su titular el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Fungir como enlace de Zona Costa con la Subdirección General de Prestaciones Económicas y Sociales;
- II. Coordinar y desarrollar las acciones técnicas y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las responsabilidades que le corresponden, con relación a las Prestaciones Económicas y Sociales en la Zona Costa;

...

V.- Efectuar ante las oficinas centrales los trámites que sean requeridos, inherentes a las prestaciones Económicas y Sociales de índole general o particular del derechohabiente de ISSSTE CALI:

De la Indemnización Global

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

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

I.- El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido de acuerdo con la Fracción II del Artículo 16, a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, si tuviese de uno a cuatro años de servicios;

II.- El monto total de las cuotas que hubiere entregado en los términos de la fracción II del artículo 16, más un mes de su último salario base de cotización según lo define el artículo 15, si tuviese de cinco a nueve años de servicios;

III.- El monto total de las cuotas que hubiese pagado conforme el mismo precepto, más dos meses de su último salario base de cotización, si hubiese permanecido en el servicio de diez a catorce años.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

ARTÍCULO 113.- Corresponde a la Junta Directiva:

...

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

..."

23. De la Ley del Instituto

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

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.

24. Del 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 46.- Recibirán el beneficio de la Indemnización Global los trabajadores que, sin tener derecho a Pensión de retiro por edad y años de servicios o invalidez, se separen definitivamente del servicio.

ARTICULO 47.- La indemnización Global será equivalente a:

1) El monto total de las cuotas con el que el trabajador hubiese contribuido a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley, si tuviese de uno a cuatro años de servicios.

2) El monto total de las cuotas, más de un mes de su último sueldo básico, si tuviese de cinco a nueve años de servicios.

3) El monto total de las cuotas que hubiese pagado al Instituto, más de dos meses de su último sueldo básico, si hubiese permanecido en el servicio de diez a catorce años. Si el trabajador falleciere sin tener derecho a Pensión, el Instituto entregará a sus familiares derechohabientes el importe de la Indemnización Global.

25. De lo dispuesto en los preceptos antes transcritos se advierte que para que se otorgue la indemnización global solicitada por la parte actora, debe seguirse un procedimiento administrativo, el cual dispone que corresponde a la Subdirección General de Prestaciones Económicas y Sociales, por conducto de su titular, dirigir las políticas y lineamientos para el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales para los trabajadores, derechohabientes y pensionistas del Instituto, a fin de que se brinden en las mejores condiciones conforme a la normatividad aplicable, así como vigilar la aplicación de la Ley y demás normatividad aplicable, en materia de afiliación y vigencia de derechos de los trabajadores, derechohabientes.

26. La parte, acorde con el referido procedimiento, el seis de marzo de dos mil veinte presentó la solicitud de indemnización global, ante el Subdirector General de Prestaciones Económicas y Sociales, como se observa del sello de recibido plasmado en la misma, y no ante la Junta Directiva, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113, fracción III, la Ley del Instituto, es la autoridad competente para resolver dicha solicitud.

27. Tomando en consideración que dicho procedimiento resulta obligatorio tanto para el Instituto como para los asegurados y sus derechohabientes, de conformidad con el artículo 61,

fracciones I y V, del Reglamento Interno del Instituto, queda fuera del alcance del particular solicitar la indemnización global directamente a la Junta Directiva.

BAJA CALIFORNIA

28. Sin embargo, es esta autoridad quien se encuentra obligada a dar respuesta a la referida solicitud presentada por la parte actora, sin que pueda admitirse la intervención de las diversas autoridades como demandadas en el presente juicio, por no ser las facultadas para emitir un pronunciamiento respecto de la procedencia o improcedencia del otorgamiento de la indemnización global solicitada, que contenga la voluntad concluyente de la autoridad competente al respecto.
29. De ahí lo infundado de la afirmación de la recurrente en el sentido de que la condena decretada en la sentencia impugnada es excesiva, pues contrario a lo que alega, es precisamente la Junta Directiva, la facultada conforme a lo dispuesto en el artículo 113, fracción III, de la Ley del Instituto, para resolver en definitiva respecto de la procedencia o improcedencia de la indemnización global solicitada por la parte actora.
30. En su segundo agravio plantea que se actualiza una causal de improcedencia, porque la litis versa sobre una prestación de carácter laboral ("indemnización global"), emanada de una relación de trabajo, que debe dirimirse en un Tribunal laboral; no a una cuestión de jubilación o pensión a cargo del Instituto, de las previstas en el artículo 26 fracción III de la Ley del Tribunal, precepto que adelante se transcribe en lo conducente.
31. **Primer problema jurídico a resolver.** ¿Este Tribunal es competente por materia en el caso?
32. **Criterio.** Este Tribunal es competente, por tratarse de una litis sobre una negativa ficta, recaída a una petición de indemnización global planteada ante el Instituto demandado.
33. **Justificación.** Establecer la competencia por materia de un Tribunal en un caso, implica un análisis casuístico de las particularidades de la controversia planteada, sustentado en los elementos hechos valer en la demanda.
34. Son la naturaleza de la acción, las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoya la demanda², los elementos torales

² Así lo establece la Jurisprudencia con registro digital 195007, de rubro "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES", emanada del Pleno del Más Alto Tribunal del País, que plantea resolver la competencia a partir del análisis específico del caso, destacadamente la acción, la pretensión, el derecho invocado, las pruebas aportadas y los hechos narrados por el actor en su demanda.

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

35. En el caso, el actor planteó la nulidad de una negativa ficta, recaída a una petición hecha al instituto, en una relación de supra a subordinación con éste (cuestión que adelante se aborda); cuya pretensión es el pago de una prestación prevista en la norma que rige al Instituto, para quien reúne los requisitos que ahí se establecen, que el actor sostuvo colmar.
36. Luego, a partir de un análisis somero de los elementos planteados por el actor en la demanda, es factible concluir, contrario a lo sostenido por la demandada, que éste es el órgano jurisdiccional competente para dirimir la controversia planteada.
37. Cobra relevancia en el caso que se está ante una negativa ficta, presunción legal que sólo opera en el juicio contencioso administrativo, para permitir el acceso de los particulares a la administración de justicia, ante el silencio de las autoridades a responder una instancia que se les plantea por escrito.
38. Si se está ante una negativa ficta; si la acción intentada es la nulidad de un acto de autoridad administrativa y si el derecho invocado es la Ley del Tribunal, debe asumirse que la competencia material para conocer del caso, y resolverlo de ser procedente, es de este Tribunal.
39. **Segundo Problema Jurídico a Resolver.** Este Tribunal, con relación al Instituto demandado, ¿sólo puede conocer de controversias respecto a pensiones y jubilaciones?
40. **Criterio.** Todo acto o resolución administrativa definitiva del Instituto demandado, emanada en una relación de supra a subordinación con particulares, que les cause a éstos un agravio, es susceptible de impugnar ante este Tribunal, aunque no versen sobre pensiones o jubilaciones.
41. **Justificación.** Conforme a los artículos 1, párrafos primero y segundo; 26, fracción I; y 30 de la Ley del Tribunal, de subsecuente inserción, el juicio contencioso administrativo procede, entre otros supuestos, contra actos o resoluciones definitivas de carácter administrativo, emanados de las autoridades estatales o de sus organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades y causen agravio a los particulares.

“Artículo 1.- El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es un órgano constitucional autónomo, independiente de cualquier autoridad, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y de gestión

presupuestal, e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios, Entidades Paraestatales, Paramunicipales y los particulares; así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales, sobre preferencias en el cobro de créditos fiscales.

(...)"

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

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

(...)"

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

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

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

43. Sobre cuando un órgano del Estado actúa como autoridad, la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 71/98⁵, estableció:

"...la actual integración de esta Suprema Corte estima que se trata de una autoridad para efectos del amparo **la que emite actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.** Esto es, **autoridad es la que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una**

³De ella derivó la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN." [Registro digital: 191486; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 61/2000; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Julio de 2000, página 5; Tipo: Jurisprudencia.]

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

⁵De la que derivó la tesis de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES." [Registro digital: 194367; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: 2a. XXXVI/99; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Marzo de 1999, página 307; Tipo: Aislada].

potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, abandonando el criterio tradicional de disponibilidad de la fuerza pública como distintivo del concepto que se analiza.

Aunado a lo anteriormente expuesto, esta Sala estima que el concepto de autoridad responsable está dado, en primer lugar, por exclusión de los actos de particulares, tal como se expuso al principio del presente considerando. En efecto, la naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo apuntan a sostener que éste es improcedente contra actos de particulares, de lo que se sigue, haciendo una interpretación en sentido contrario, que para analizar la procedencia del juicio debe atenderse a que, si el acto reclamado no es de particulares, el juicio será procedente. Lo expuesto anteriormente revela que **debe atenderse a la clasificación que la Teoría General del Derecho hace de las relaciones jurídicas de coordinación, supra a subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas**, dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. **La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contemplada por la ley**, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. **Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.**

Para definir el concepto de autoridad responsable cabe analizar si la relación jurídica que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, debe partirse del supuesto de que el promovente debe tener el carácter de gobernado, **para lo cual resulta en la práctica más sencillo analizar, en primer lugar, si se trata de una relación de coordinación, la que por su propia naturaleza debe tener un procedimiento claramente establecido para ventilar cualquier controversia que se suscite, por ejemplo un juicio civil, mercantil o laboral. De no contemplarse este procedimiento, y siendo el promovente un gobernado, debe llegarse a la conclusión de que se trata de una relación de supra a subordinación, existiendo entonces una autoridad responsable.**"

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

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

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

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

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

45. **Problema Jurídico a Resolver.** ¿Cuál es la naturaleza jurídica de una negativa del Instituto demandado a conceder una indemnización global?
46. **Criterio.** La indemnización global a cargo del Instituto demandado, es una prestación de seguridad social prevista en la Ley del Instituto a favor de quien reúne los requisitos para ello, o sus familiares derechohabientes si fallece el titular. Su negación es un acto administrativo impugnabile ante este Tribunal.
47. **Justificación.** Los artículos 151 de la Ley del Servicio Civil; 1, 4, fracción XI, 5, 9, 87, 88, 105, fracción III, 106, 113, fracción III, y 117, de la Ley del Instituto; 98, 99, 100, 114 y 116 de la Ley del Procedimiento y 46 de la Ley del Tribunal, establecen lo siguiente:

LEY DEL SERVICIO CIVIL

"ARTÍCULO 151.- Los derechos de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas, en materia de jubilación, pensiones y de seguridad social en lo integral quedarán sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI)."

LEY DEL INSTITUTO

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

XI.- Indemnización Global;

(...)"

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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



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

(...)

III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo;

(...)"

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

I.- La Junta Directiva, y

II.- El Director General."

"Artículo 113.- Corresponde a la Junta Directiva:

(...)

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

(...)"

"Artículo 117.- Los acuerdos de la Junta Directiva por los cuales se concedan, niegue, modifiquen, suspendan o revoquen las Jubilaciones y Pensiones a que esta Ley se refiere, serán sancionados por el Ejecutivo del Estado para que puedan ser ejecutados.

Las demás resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los quince días siguientes, quien resolverá en los términos de las disposiciones de la Ley del Procedimiento para los Actos Administrativos de la Administración Pública del Estado de Baja California."

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

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

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

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

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

En el caso de que se impugne un acto que no haya sido notificado o que lo haya sido en contravención a lo



dispuesto en esta Ley, se observarán las reglas establecidas en el artículo 65 de esta Ley."

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

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

I.- Declararlo improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado;

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

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

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

LEY DEL TRIBUNAL

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

48. De los preceptos transcritos, se concluye:

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

prestaciones establecidas en la Ley del Instituto, como lo es la indemnización global;

- g) que las resoluciones de la Junta Directiva del Instituto que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma Junta, a través del recurso de revocación previsto en la Ley del Procedimiento para los Actos Administrativos de la Administración Pública del Estado de Baja California;
- h) que contra la resolución que recaiga al recurso de revocación procede su impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California (actualmente Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California);
- i) que cuando las leyes o reglamentos de las distintas dependencias estatales, municipales o de sus organismos descentralizados establezcan medios de defensa o algún recurso administrativo en contra de los actos o resoluciones que emitan las autoridades, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio contencioso administrativo.

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

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

- a) La Ley del Instituto confiere a éste, como organismo público descentralizado, a través de su Junta Directiva, la facultad para decidir respecto a la indemnización global que le soliciten los interesados.
- b) Es indudable que dicha facultad es de naturaleza administrativa, pues se trata de potestades irrenunciables, al ser de naturaleza pública la fuente de la que derivan, que es precisamente la ley y porque el Instituto forma parte de la administración pública estatal descentralizada.
- c) Al resolver sobre la solicitud de indemnización global planteada por el interesado, se impone la voluntad

unilateral de éste órgano del Estado, que no requiere del consenso del particular ni de la intervención de órganos jurisdiccionales.

51. Basta examinar la Ley del Servicio Civil, que rige la relación laboral de las autoridades locales y sus trabajadores, que en su artículo 151 expresamente remite a la Ley del Instituto, las controversias sobre cuestiones de seguridad social; en tanto los artículos 113, fracción III, y 117 de la Ley del Instituto facultan a la Junta Directiva para resolver respecto de la procedencia o improcedencia del otorgamiento de la indemnización global y del recurso de revocación que, en su caso, se plantee contra la resolución que niegue una indemnización global.
52. Esta decisión indudablemente afecta la esfera jurídica del particular, en tanto que la resolución que recaiga a la petición de indemnización global, implica el reconocimiento del derecho a obtener dicha prestación de seguridad social, previsto por la ley a favor de los trabajadores o sus familiares derechohabientes que cumplan los requisitos legales correspondientes.
53. Las características antes anotadas configuran una relación de *supra* a subordinación entre la Junta Directiva del Instituto, facultada para resolver sobre la solicitud de indemnización global y el particular solicitante; por ende, de naturaleza administrativa; de ahí que se surta la competencia material de este Tribunal para conocer de las resoluciones en que dicha autoridad niega una indemnización global, conforme a lo dispuesto por los artículos 1 y 26, fracción I, de la Ley del Tribunal.
54. Así, si bien es cierto que la indemnización global del actor tiene como fuente indirecta la relación de trabajo con la dependencia u organismo en la cual haya laborado, por derivar de las cuotas que los trabajadores están obligados a cubrir al ISSSTECALI, también lo es que, como se expuso previamente, la indemnización global es una prestación de seguridad social.
55. Como prestación de ese tipo, la indemnización global recae sobre el instituto, que está facultado para concederla o negarla de manera unilateral; por lo que la relación entre

ése y el particular, cuando niega la referida indemnización, es una relación administrativa, de supra a subordinación, en la que la resolución somete al particular al imperio del Instituto, en acto impugnabile a través del juicio contencioso administrativo o en sede administrativa, ante la propia Junta Directiva.

56. En el caso, el actor planteó la nulidad de una negativa ficta, recaída a una petición hecha al Instituto, en una relación de supra a subordinación con éste; cuya pretensión es el pago de una prestación contenida en la norma que rige al Instituto, para quien reúne los requisitos que ahí se establecen, que el actor sostuvo colmar.
57. La recurrente sostiene la incompetencia del Tribunal sólo porque el caso no versa sobre pensiones o jubilaciones a su cargo, hipótesis prevista en la fracción I del artículo 26 de la Ley del Tribunal.
58. Ello deja de lado lo previsto en la fracción I del mismo precepto, que concede competencia a este Tribunal para conocer de actos administrativos que emitan las autoridades locales, si afectan la esfera jurídica de particular.
59. En las relatadas condiciones, ante lo infundado de los agravios hechos valer, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el tres de diciembre de dos mil veinticuatro por el Juzgado primero de este Tribunal.
60. En consecuencia, con fundamento además en lo dispuesto por el artículo 121, de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

III. RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada el tres de diciembre de dos mil veinticuatro por el Juzgado primero de este Tribunal.

NOTIFÍQUESE a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en sesión de veintidós de agosto de dos mil veinticinco por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada, como ponente, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

Gms/repp

“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 482/2022 JP en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecisiete 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 cuatro días del mes de septiembre de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.