



RECURSO DE REVISIÓN 408/2022 J.P.

ACTOR: *****1.

AUTORIDAD: JEFA DEL
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.

PONENTE:
MAGISTRADO CARLOS RODOLFOMONTERO VÁZQUEZ.

Mexicali, Baja California, a diez de octubre de dos mil veinticinco.

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

GLOSARIO

Ley del Tribunal: Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.

ISSSTECALI: Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Ley del ISSSTECALI: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Jefa del Departamento: Jefa del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

I. RESULTANDOS

Antecedentes en sede administrativa.

1. *****1 solicitó ante ISSSTECALI una pensión por viudez, bajo la consideración de que reunía todos los requisitos previstos en la ley.
2. En respuesta a lo anterior, por oficio *****2 de fecha veintisiete de julio de dos mil veintidós, la Jefa del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones de ISSSTECALI determinó que, con base a la documentación que obra en el expediente formado con la solicitud presentada por *****1, no se actualizaban los supuestos establecidos en la fracción III, del artículo 24 de la Ley del ISSSTECALI¹.

Antecedentes en primera instancia.

3. Por tal motivo, el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, *****1 presentó demanda de nulidad ante el Juzgado Primero de este Tribunal, señalando como autoridades demandadas a la Jefa del Departamento y al Director del ISSSTECALI.
4. El acto impugnado es el oficio *****2 de fecha veintisiete de julio de dos mil veintidós, dictado por la Jefa del Departamento del ISSSTECALI, en el que determinó que la parte actora no encuadra en el supuesto que marca la ley, toda vez que de la documentación que obra en su expediente

¹ ARTÍCULO 24.- También tendrán derecho a los servicios que señala la fracción I del artículo 23, en caso de enfermedad, los familiares del trabajador y del pensionado que enseguida se señalan:

[...]

III.- La concubina o concubino, si el trabajador tiene cuando menos cinco años continuos de vivir juntos, si han procreado hijos, además de que es condición indispensable que esté libre de matrimonio.

[...].

formado con la solicitud de pensión por viudez, se detectó que ella se separa de su concubino en el dos mil quince y que por tanto, la jurisdicción voluntaria que presentó en el dos mil doce, dejó de tener validez.

5. El Juzgado dictó sentencia el diez de abril de dos mil veinticuatro, en la que declaró la nulidad del acto impugnado, contenido en el oficio *****2 de veintisiete de julio de dos mil veintidós, que emitió la Jefa del Departamento de ISSSTECALI, al estimar que la Junta Directiva del ISSSTECALI es la autoridad competente para resolver sobre lo peticionado por la actora, y no así la Jefa del Departamento, por lo que condenó a la demanda a turnar la solicitud de la demandante a la referida Junta para que sea ésta quien determine lo que en derecho proceda.

Antecedentes en segunda instancia.

6. El dos de mayo de dos mil veinticuatro, la Jefa del Departamento -por conducto de su delegada- interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de nueve de mayo de dos mil veinticuatro.
7. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez —como ponente—, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada.
8. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes y, habiendo manifestado lo que a su derecho convino, se

turnaron los autos al magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

9. Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes....

CONSIDERANDOS

10. **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
11. **AGRAVIOS.** Se tiene por reproducido el agravio que hizo valer la autoridad 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.

Estudio del único agravio:

En su único agravio, la autoridad argumentó, en esencia, lo siguiente:

- Que el Juzgado resolutor cometió un error al considerar como resolución definitiva un oficio meramente informativo o de trámite, mediante el cual únicamente se le dio respuesta a la parte actora sobre su petición de pensión por viudez.
- Que dicho oficio no creó, modificó ni extinguió derechos, por lo que no tiene carácter de resolución definitiva; sin embargo, el tribunal lo trató como tal y resolvió sobre su nulidad, lo que constituye una indebida fundamentación y motivación.
- Que el tribunal omitió analizar correctamente la naturaleza del acto impugnado.
- Que el acto reclamado solo informa sobre requisitos de la pensión, y no pone fin al procedimiento ni resuelve el fondo del asunto.
- Por ello, solicita que se revoque la sentencia impugnada y que, en su lugar, se determine que el oficio impugnado carece de definitividad, procediendo a sobreseer el juicio conforme al artículo 54 fracciones I y IX, y 55 de la Ley del Tribunal.

14. Ahora, no pasa desapercibido que la autoridad recurrente en su único agravio plantea una causal de improcedencia novedosa, atinente a que el oficio impugnado no es un acto definitivo; cuestión que no fue planteada en su escrito de contestación de demanda.

De manera que, en primer lugar, se debe analizar si este Pleno puede posicionarse respecto a un argumento novedoso tratándose de causales de improcedencia. Ese análisis puede dilucidarse a través del siguiente cuestionamiento:

Problema jurídico a resolver:

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

Criterio:

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

Justificación:

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

19. Así, en esa misma lógica, el artículo 54 en su último párrafo, dispone que la procedencia del juicio será examinada aun de oficio; por su parte, el artículo 55, fracción II, de la Ley del Tribunal, estipula que procede el sobreseimiento del juicio

cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia.

20.

Se reproducen los artículos antes aludidos:

“ARTÍCULO 54. *El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es improcedente contra actos o resoluciones:*

(...)

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.”

“ARTÍCULO 55. *Procede el sobreseimiento del juicio:*

(...)

Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

(...)”

21.

Como puede apreciarse de los preceptos transcritos, el legislador no circunscribió el estudio de la procedencia del juicio ni el sobreseimiento del juicio a la primera instancia, tampoco estableció que solo los órganos de primera instancia podrían dictar el sobreseimiento, ni lo constriñó a la actuación o alegación de determinada parte procesal; se limitó a indicar que el juicio debe sobreseerse cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia, dejando en claro que su principal interés era impedir el pronunciamiento de una sentencia que se ocupe del fondo de lo debatido, cuando no existan condiciones para ello.

22.

Así, a partir de la interpretación literal y sistemática de esos preceptos legales y atendiendo al principio *"donde la ley no distingue no se debe distinguir"*, se tiene que, al igual que los órganos de primera instancia, el Pleno de este Tribunal puede hacer valer causales de improcedencia aun en el supuesto de que no lo invoquen las partes, puesto que, siendo estas causales instituciones de orden público, su análisis puede llevarse a cabo en cualquier etapa del juicio, incluso en segunda instancia.

Aceptar lo contrario, implicaría la posibilidad para que este Pleno legitime procesos y resoluciones que no hubieren satisfecho presupuestos procesales; lo cual iría en contra de la finalidad perseguida por el legislador en los artículos 54, último párrafo, y 55, fracción II, de la Ley del Tribunal.

24. Razonado lo anterior, corresponde analizar el agravio objeto de estudio, en el cual, como se expuso, la recurrente sostiene que el Juzgado omitió analizar la causal de improcedencia correspondiente a que el acto impugnado no es de carácter definitivo, sino meramente informativo, al no resolver sobre la solicitud planteada por la parte actora y únicamente haberle informado el requerimiento de diversas documentales para continuar con el trámite solicitado.

Punto jurídico a resolver:

25. Conforme a la reseña anterior, se tiene que el punto jurídico a resolver puede ponerse en perspectiva a partir de la siguiente interrogante:
26. **¿El oficio *****2 de veintisiete de junio de dos mil veintidós, emitido por la Jefa del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones del ISSSTECALI, es un acto que reviste el carácter de definitivo para la procedencia del juicio contencioso administrativo?**

Criterio:

27. La causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por la autoridad demandada es **infundada**. El acto impugnado en el juicio sí tiene el carácter de definitivo y, por lo tanto, es susceptible de impugnarse ante este Tribunal.

Justificación:

Conforme a lo dispuesto por los artículos 26, 27, fracción II, 28, 29 y 30 de la Ley del Tribunal, este Tribunal es competente para conocer de resoluciones o actos administrativos definitivos, entendiéndose por definitivos, aquéllos 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.

29. Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. X/2003, de subsecuente inserción, precisó que para determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo debe considerarse también la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, ya sea como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento o como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta

expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Registro digital: 184733; Aislada; Materias(s): Administrativa; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: Tomo XVII, Febrero de 2003; Tesis: 2a. X/2003; Página: 336.

30. Por su parte, José Roberto Dromi, en su obra “El Acto Administrativo”, publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local (1985) a página 27, sostiene: *“El acto administrativo definitivo o decisión definitiva es el que resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada y el que, siendo de trámite, impide totalmente la continuación de la reclamación interpuesta. Este último es asimilado a la decisión de fondo y se le confiere definitividad procesal”*.
31. Hechas las precisiones anteriores, en el caso concreto, la resolución impugnada en el presente juicio consistió en el oficio *****2 (foja 23 de autos), en el que la Jefa del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones determinó que la parte actora no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley del ISSSTECALI para recibir la pensión por viudez que solicitó.
32. Conforme a lo hasta aquí expuesto, el oficio impugnado por la demandante, contrario al sentir de la autoridad recurrente, es una resolución que reviste el carácter de

definitiva para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo, en términos del artículo 30 de la Ley del Tribunal, al constituir una resolución administrativa que externa la voluntad definitiva de la autoridad en relación con la solicitud presentada por la actora, poniendo fin al procedimiento.

33. Esto, en razón de que, en dicho oficio la Jefa del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones, determina que del trámite de solicitud de pensión por viudez solicitado por la parte actora derivado de la defunción de *****¹, y de la documentación que obra en el expediente de dicha solicitud, no se actualizaban los supuestos establecidos en el artículo 24, fracción III de la Ley del ISSSTECALI², esto, debido a que el Departamento de Afiliación y Trabajo Social de ese instituto, detectó que la parte actora presentó jurisdicción voluntaria en el año dos mil doce, y que se separó de su concubino en el dos mil quince, por lo que dicha jurisdicción ya no era válida.

34. De ahí que no le asista la razón a la autoridad recurrente respecto a que el oficio impugnado es meramente informativo, pues al haber determinado que no se actualizaban los supuestos que se requieren para otorgar la solicitud de pensión por viudez que solicitó la parte actora, es claro que la autoridad negó el derecho a lo solicitado por el particular, resolviendo sobre el fondo de la cuestión planteada, con lo cual, indirectamente se le niega el reconocimiento de un derecho, y esto, a su vez, genera que surja un interés cualificado para impugnar tal acto ante este Tribunal.

² ARTÍCULO 24.- También tendrán derecho a los servicios que señala la fracción I del artículo 23, en caso de enfermedad, los familiares del trabajador y del pensionado que enseguida se señalan:

[...]

III.- La concubina o concubino, si el trabajador tiene cuando menos cinco años continuos de vivir juntos, si han procreado hijos, además de que es condición indispensable que esté libre de matrimonio.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio del Pleno de este tribunal.

Tesis relevante 1/2022

PROCEDIMIENTO DE JUBILACIÓN ANTE ISSSTECALI. EL ACTO QUE IMPIDA SU CONTINUACIÓN Y LO CONCLUYA ANTICIPADAMENTE EVITANDO UN PRONUNCIAMIENTO EN CUANTO AL FONDO DEBE CONSIDERARSE COMO DEFINITIVO. (LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, VIGENTE HASTA EL 18 DE JUNIO DE 2021).

Hechos: La parte actora solicitó una pensión por jubilación ante ISSSTECALI. En respuesta a lo anterior, el Jefe del Departamento de Gestión de Pensiones y Jubilaciones de ese instituto emitió un oficio informando que no podía continuar con el procedimiento para el otorgamiento de la pensión, debido a que hacía falta el cumplimiento de un requisito. Ese oficio no constituía una prevención para la integración correcta del expediente. La parte actora promovió juicio de nulidad en contra de esa determinación y la autoridad demandada argumentó que ese acto no tenía el carácter de definitivo.

Criterio jurídico: Debe considerarse como definitivo el acto que impida la continuación de un procedimiento de jubilación ante ISSSTECALI y lo concluya anticipadamente evitando un pronunciamiento en cuanto al fondo.

Justificación: Acorde al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [tesis 2a. X/2003], los actos administrativos definitivos se pueden expresar de dos maneras: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como una manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. Si concatenamos el criterio anterior con el concepto de definitividad que contempla el último párrafo del artículo 22 de la Ley del Tribunal, puede arribarse a la conclusión de que para efectos de la procedencia de un juicio de nulidad, los actos impugnados deben reunir una de las siguientes condiciones: a) no ser actos de naturaleza intraprocesal, o, siéndolo, constituyan el fallo con que el procedimiento culmine; y, b) de ser actos aislados (no fases de un procedimiento), constituyan la última voluntad de la administración pública; lo cual implica que sólo sean susceptibles de modificarse a instancia del particular a través de un medio de defensa. Por tanto, el acto emitido por una autoridad que impida la continuación de un procedimiento de jubilación ante ISSSTECALI debe considerarse como definitivo, dado que concluye anticipadamente ese procedimiento, evitando que exista la posibilidad de que haya un pronunciamiento en cuanto al fondo de la solicitud efectuada por el particular, con lo cual, indirectamente se le niega el reconocimiento de un derecho, y esto, a su vez, genera que surja en él un interés cualificado para impugnar tal acto ante este Tribunal.

Precedente: Recurso de Revisión 5/2020.- Promovente: *****1.- Autoridad demandada: Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado y otra.- 4 de mayo de 2022.-

Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Alberto Loaiza Martínez.

Así, el agravio que planteó la autoridad en su recurso, debe considerarse infundado. Por tanto, lo procedente es confirmar la sentencia dictada por el Juzgado Primero de este Tribunal el diez de abril de dos mil veinticuatro en el juicio en que se actúa.

37. 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...

38. RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada el diez de abril de dos mil veinticuatro por el Juzgado Primero de este Tribunal.

Notifíquese a las partes la presente resolución.

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-como ponente-, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

CRMV/dxbr

1

“ELIMINADO: Nombre, 6 párrafo(s) con 6 renglones, en fojas 1,2,11 y 12.
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.”

2

“ELIMINADO: Oficio, 5 párrafo(s) con 5 renglones, en fojas 2,3,8 y 10.
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 408/2022 JP en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en trece fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los diez días del mes de agosto de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.