



Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. 676/2019 y acum. 677/2019)
Las partes o secciones clasificadas	Nombres de los actores y nombre de una persona finada
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya.
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021



TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

TOCA DE REVISIÓN: 676/2019 y
acumulado 677/2019

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
21/2019/4ª-I

ACTOR: [REDACTED] Y
OTROS¹

DEMANDADAS: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DE VERACRUZ Y OTRA²

MAGISTRADO PONENTE: ROBERTO
ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ

SECRETARIA: ANDREA MENDOZA DÍAZ

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A SIETE DE ABRIL DE DOS MIL
VEINTIUNO.

SENTENCIA DEFINITIVA que **revoca** la sentencia de diecisiete de
octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Cuarta Sala de este Tribunal
en el expediente 21/2019/4ª-I; y, **sobresee** en el citado juicio.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Escrito de demanda. Los CC. [REDACTED]

[REDACTED] y [REDACTED]
[REDACTED], acudieron ante este Tribunal, por su propio derecho,
narrando sustancialmente que su esposa y madre la C. [REDACTED]
[REDACTED] quien falleció el uno de abril de dos mil catorce, tuvo el
cargo de *maestra de educación primaria* en la **Secretaría de Educación
de Veracruz**.

Así como que, derivado de esa relación laboral, contaba con un
seguro de vida institucional al que tienen derecho sus beneficiarios
(esposo e hijos).

También manifestaron que el veintiocho de mayo de dos mil
catorce, presentaron la documentación que le fue solicitada en la **Oficina
de Prestaciones al Personal Federalizado de la Secretaría de**

¹ Mónica, Mauricio y Maricela, todos de apellidos García Rico.

² Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

³ En adelante: Los actores.

Educación de Veracruz, a fin de recibir el pago del seguro en importe de \$1,262,450.20 (un millón doscientos sesenta y dos mil cuatrocientos cincuenta pesos 20/100 M.N.). Sin embargo, durante cuatro años la Dependencia les negó el pago.

Así como que el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, presentaron documentación en la **Subdirección de Contrataciones Gubernamentales, Administración de Bienes y Activos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz**. Sin embargo, de manera verbal se les negó el pago.

En tal contexto, manifestaron acudir al juicio a combatir lo que estimaron un *“acto administrativo de autoridad, (...), consistente en la negativa y/o falta de pago del seguro de vida institucional (...).”*

1.2 Admisión de la demanda y autoridades demandadas. Mediante acuerdo de quince de enero de dos mil diecinueve, la Cuarta Sala de este Tribunal admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar con el carácter de demandadas a las **Secretarías de Educación y de Finanzas y Planeación**, ambas del **Estado de Veracruz**⁴.

1.3 Sentencia definitiva. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, la referida Sala emitió sentencia definitiva⁵, en la que esencialmente resolvió:

“SEGUNDO. - Se declarar(sic) la nulidad del acto impugnado, consistente en la negativa verbal de las autoridades demandadas respecto de las solicitudes que les fueran presentadas por los actores del pago del seguro de vida institucional por fallecimiento (...).

TERCERO. – Se ordena a las autoridades demandadas para que en el ámbito de su competencia, tramiten las solicitudes de pago del seguro de vida institucional presentadas por los beneficiarios del fallecimiento (...), de manera fundada y motivada, mediante escrito, deberán indicar a los actores cuál es trámite a seguir para la procedencia del pago, que en su caso corresponda (...).”

⁴ En adelante: Las autoridades demandadas.

⁵ En adelante: La sentencia recurrida.



1.4 Recursos de Revisión. Las demandadas interpusieron recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdos de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, se radicaron los Tocas de revisión, se admitieron a trámite los recursos, se designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, se ordenó correr traslado de éstos a las otras partes, para que formularan manifestaciones en torno dichos medios de defensa, se estableció que para la resolución, la Sala Superior quedaría integrada por el magistrado ponente y los magistrados **Luisa Samaniego Ramírez** y **Pedro José María García Montañez**; así como, se ordenó la acumulación de los tocas 676/2019 y 677/2019.

1.5 Turno a resolver. Luego de haberse instruido los recursos de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al magistrado ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso de revisión de acuerdo con lo establecido en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 12, 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; y 1, 344, fracciones I y II, 345 y 347, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁶.

3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

Los recursos que en esta vía se resuelven cumplen con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código, dado que los interponen las demandadas, por conducto del área administrativa encargada de su defensa jurídica, contra la sentencia en la que la Cuarta Sala de este Tribunal, por un lado, estimó infundadas las causales e improcedencia y sobreseimiento y, por otro lado, decidió la cuestión planteada en el juicio 21/2019/4^a-I; así como, se interpusieron dentro del plazo legal.

⁶ En adelante. El Código.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

La pretensión de las recurrentes es que se revoque la sentencia recurrida y, en su lugar, se dicte una nueva en la que se dicte el **sobreseimiento** del juicio. Para conseguirlo, la **Secretaria de Educación de Veracruz** formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

- La Sala resolutora no cumplió lo previsto en el artículo 325, fracciones II, IV, V y VII del Código, pues no analizó a fondo las excepciones hechas valer en el escrito de contestación de la demanda, así como su escrito de expresión de alegatos, limitándose a decir que son infundados, sin entrar al fondo de los mismos, omitiendo fundar y motivar su resolución.
- Contra lo que sostuvo la Cuarta Sala el juicio es improcedente, dado que la relación obrero patronal que existía entre la fallecida maestra empleada del Gobierno del Estado, por lo que no se actualiza la figura de la negativa ficta por el supuesto silencio de la autoridad, ya que no se encuentra en una relación de suprasubordinación.
- Le causa agravios la infundada determinación pues cobra vida la falta de acción y de derecho y sobreseimiento, en virtud de que no se sustenta en el documento presentado una petición formal de conformidad al artículo 8º Constitucional.

Por su parte, el área administrativa encargada de la defensa jurídica de la **Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz**, formuló los siguientes agravios:

- La sentencia recurrida contraviene los principios de legalidad debido proceso y seguridad jurídica previstos en el artículo 4 del Código al basarse en una fundamentación y motivación inconsistentes.
- Las causales de improcedencia que hizo valer las desestima en función de lo afirmado por el actor, aun cuando no había prueba alguna que acreditara su dicho, pues deja de lado la presunción de validez y fe pública que enviste el dicho de la autoridad administrativa.
- La Sala Unitaria tiene una apreciación equivocada, puesto que los actores en ningún momento acreditan que existiera una manifestación verbal de la autoridad y las causales de improcedencia solamente en función de lo afirmado por el actor, ya que nunca se acredita la existencia de una negativa verbal, así como los elementos mínimos que deben integrar el derecho de petición de conformidad al artículo 8 Constitucional, es decir, a) Formularse de manera pacífica y respetuosa; b) Dirigirse a la autoridad y recabarse la constancia de



que fue entregada; y c) Proporcionarse el domicilio para recibir la respuesta.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

El examen que se realiza a los agravios formulados en los recursos de revisión de frente con la sentencia recurrida, revela la existencia de un problema jurídico a resolver, que es:

4.2.1 Determinar si el juicio es procedente.

5. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

5.1 El juicio no es procedente.

El análisis que se realiza a las constancias del expediente, permite establecer que esta Sala carece de competencia para analizar de fondo.

En efecto, acorde con lo previsto en el artículo 2, fracción IV, del Código, las dependencias centralizadas⁷ y entidades paraestatales⁸ del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz⁹, integran la **Administración Pública Estatal**.

Ahora, las relaciones jurídicas que surgen entre la Administración Pública Estatal con los particulares pueden generar controversias en las distintas ramas del derecho, esto es, de **derecho administrativo**, de derecho civil, de derecho mercantil, de derecho penal, de derecho laboral, etc.

Al respecto, debe decirse que corresponde a los *Tribunales Administrativos del país* conocer de las controversias que pudieran surgir entre la Administración Pública y los particulares, en los casos, en que ésta en su calidad de autoridad incurra en actos positivos o negativos

⁷ Secretarías del Despacho, la Contraloría y la Coordinación General de Comunicación Social.

⁸ Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos, juntas y otros organismos auxiliares.

⁹ Artículo 2. Las Secretarías del Despacho, la Contraloría General y la Coordinación General de Comunicación Social, integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 3. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos, las comisiones, los comités, los consejos, las juntas y demás organismos auxiliares integran la Administración Pública Paraestatal.

que trasciendan a la esfera jurídica de los particulares (administrados). Dicho en otras palabras, controversias propias del **derecho administrativo**.

En efecto, del artículo 73, fracción XXIX-H, Constitucional se observa que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene a su cargo, dirimir las *controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares*¹⁰.

Así como, del artículo 116, fracción V, Constitucional se tiene que los Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados tienen a su cargo *dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares*⁹.

Además, del artículo 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se advierte que este Tribunal es competente para *dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares*⁹.

Por su parte, los artículos 5, 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y 280 del Código, disponen cuáles son los **actos administrativos** o **resoluciones administrativas**, contra los que es posible enderezar el juicio contencioso administrativo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 167/2011 (9a.) de rubro: **COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DERIVADO DE ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DE DICHO SUMINISTRO Y SU EJECUCIÓN, NO SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ACLARACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 167/2011 [9a.]**¹¹, sostuvo que el juicio contencioso administrativo federal y el juicio de amparo indirecto son de distinta naturaleza y alcance, sin

¹⁰ Entre otras atribuciones que no son relevantes para este fallo.

¹¹ Época: Novena Época, Registro: 159944, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 167/2011 (9a.), página: 1457.



embargo, comparten una nota fundamental consistente en que **su procedencia versa en torno a la existencia de un acto de autoridad.**

En la jurisprudencia de trato, el máximo tribunal del país, para establecer que el Tribunal Federal no es competente para conocer de actos emanados de la Comisión Federal de Electricidad, tuvo en cuenta **la relación jurídica existente entre ese organismo público y los particulares**, pues en esta se lee:

*“(...) **la relación jurídica** entre los particulares usuarios del servicio de energía eléctrica y la Comisión Federal de Electricidad **no corresponde a la de una autoridad y un gobernado** (de supra a subordinación) sino, como ya lo definió esta Segunda Sala en las jurisprudencias 2a./J. 112/2010 y 2a./J. 113/2010, **a una relación de coordinación entre aquéllos, originada mediante un acuerdo de voluntades donde ambas partes adquieren derechos y obligaciones recíprocos, la cual no puede desnaturalizarse en función de algún medio de defensa que el usuario haga valer contra los referidos actos dentro de esa relación, pues no corresponden a los privativos y de molestia previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no derivan de un mandamiento unilateral del Estado, sino de la mera consecuencia del contrato de suministro de energía eléctrica (...)**”*

En tal escenario, se advierte que el **juicio contencioso administrativo federal** y el **juicio contencioso administrativo estatal**, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz, poseen **idéntica naturaleza jurídica**, en tanto que su finalidad es dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública (Federal, Estatal o Municipal) y los particulares.

Sentado lo anterior, utilizando como criterio orientador, la jurisprudencia 2a./J. 167/2011 (9a.) es posible afirmar que al igual que en el ámbito federal, **la procedencia del juicio contencioso administrativo estatal se encuentra supeditada a la existencia de un acto de autoridad administrativa.**

Esto es, para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, la relación jurídica entre la Administración Pública del Estado de Veracruz y el particular, debe ser de supra a subordinación, en donde la primera en su carácter de autoridad administrativa de manera unilateral incurra en actos ya sea positivos o negativos que trasciendan a la esfera jurídica de los particulares.

Por lo anterior, es posible concluir que cuando la relación jurídica existente entre la Administración Pública del Estado de Veracruz y el particular, derive de instrumentos jurídicos emitidos en el ámbito del derecho civil, mercantil, laboral, etc., los actos en que pudiera incurrir la primera en perjuicio de los particulares, no son actos emanados de la Administración Pública en su calidad de autoridad frente a los administrados, sino son actos emanados de la Administración Pública en su carácter de contratante, deudor o patrón; de ahí que contra esos actos jurídicos **no** es procedente el juicio contencioso administrativo estatal.

En el caso concreto, el análisis integral que se realiza al escrito de demanda y los documentos que se adjuntaron a éste, se aprecia que la relación jurídica entre los actores y las Secretarías demandadas, se originó con motivo de una prestación laboral respecto de la cual resultan ser beneficiarios (seguro de vida institucional). Entonces la omisión de pago en que sostienen incurrieron (acto combatido) no es un acto emanado de la Administración Pública en su calidad de autoridad frente a los administrados, sino emanado de la Administración Pública derivado de una relación de derecho privado que guarda tanto con la aseguradora y guardó con la finada [REDACTED]

En efecto, los actores sostienen y prueban que *derivado de la relación laboral* que tuvo su madre con la **Secretaría de Educación del Estado de Veracruz**, ésta contaba con un **seguro de vida institucional**, esto es, gozaba de una prestación laboral; así como, manifiestan y demuestran ser **beneficiarios** de tal seguro institucional.

Adicionalmente, se observa que tal como lo dicen los actores, en su calidad de beneficiarios del seguro institucional, realizaron trámites al interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y de la Secretaría de Educación de Veracruz, para poder cobrar el importe que les corresponde.



En tal contexto, se observa que la génesis de la relación jurídica entre la demandada y la actora, es una prestación laboral y, por ende, cualquier acto en que pudieran incurrir las demandadas en torno al trámite de cobro del seguro institucional, en perjuicio de los beneficiarios (hoy actores), no se constituye como un acto emanado de la Administración Pública en su calidad de autoridad frente a la persona.

Por lo anterior, dado que la actora acudió al juicio a combatir la omisión de pago o, en su caso, negativa de pago, se concluye que el acto combatido no es un acto administrativo, sino un acto propio del derecho privado. Esto, porque –se insiste– **no es un acto emanado de la Administración Pública en su carácter de autoridad**; de donde se concluye que este Tribunal carece de competencia para conocer la controversia.

6. EFECTOS DEL FALLO.

Los efectos del presente fallo son:

- En aplicación, en sentido contrario, de lo previsto en el artículo 347, fracción I, del Código, se **revoca** la sentencia recurrida.
- Con fundamento en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del citado ordenamiento, se **sobresee** en el juicio 21/2019/4^a-I.

Al respecto, debe decirse que no resulta procedente la remisión de autos, toda vez que el ejercicio del derecho de acceso a la justicia se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, supuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado de presentar un recurso ante el Tribunal competente, lo que se desprende del criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 107/2014 en la jurisprudencia de rubro: **IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA**

ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESEER EN EL JUICIO¹².

Finalmente, debe decirse que la actualización de una causal de sobreseimiento impide el análisis de la cuestión de fondo, tal como se desprende de la tesis VI-TA-2aS-2913, emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de rubro: **SOBRESEIMIENTO, CUANDO SE ACTUALIZA E IMPIDE EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO¹⁴**. La que se utiliza como criterio orientador, por analogía y en lo conducente.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio 21/2019/4^a-I.

TERCERO. Notifíquese como corresponda a los actores y por oficio a las autoridades demandadas, la sentencia que en este acto se pronuncia.

CUARTO. Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de justicia Administrativa.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ** y la Licenciada **IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ** —Magistrada habilitada en suplencia de la Magistrada **Luisa Samaniego Ramírez**, en

¹² Época: Décima Época, Registro: 2017811, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Administrativa, Tesis: P./J. 21/2018 (10a.), página: 271.

¹³ R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año IV. No. 38. febrero 2011. p. 326.

¹⁴ Juicio Contencioso Administrativo Núm. 9920/05-17-05-1/ac1/953/07-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 2 de diciembre de 2010, por mayoría de 3 votos a favor y 1 voto en contra. - Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. María Elda Hernández Bautista.



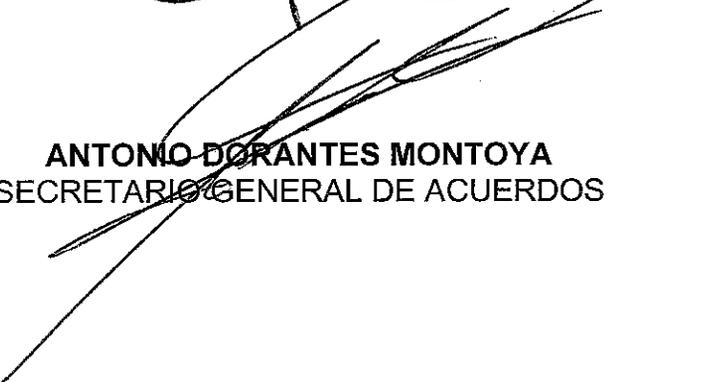
TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

cumplimiento al acuerdo número TEJAV/11/07/20 aprobado por el Pleno de este Tribunal en la sesión celebrada el nueve de diciembre de dos mil veinte y al oficio 06/2021/LSR de dieciocho de enero del dos mil veintiuno, así como por Ministerio de Ley conforme a lo dispuesto por el artículo 9, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa—, siendo el primero de los nombrados ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.


ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO


PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
MAGISTRADO


IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ
MAGISTRADA HABILITADA


ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS