



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:

<i>Nombre del área administrativa</i>	Secretaría General de Acuerdos
<i>Identificación del documento</i>	Toca de revisión (EXP. TOCA 123/2020)
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	Nombre de la parte actora
<i>Fundamentación y motivación</i>	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. 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.
<i>Firma del titular del área</i>	Lic. Antonio Dorantes Montoya 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	25 de noviembre de 2021 ACT/CT/SO/11/25/11/2021



TOCA DE REVISIÓN: 123/2020

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
582/2019/1ª-I

RECURRENTE:

[REDACTED]

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
ANDREA MENDOZA DÍAZ

XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A VEINTICINCO DE
NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

SENTENCIA DEFINITIVA que **modifica** la diversa sentencia de diez de febrero de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 582/2019/1ª-I.

1. ANTECEDENTES

1.1 Juicio contencioso 582/2019/1ª-I. El examen que se realiza al escrito de demanda revela que el [REDACTED], acudió al juicio sosteniendo haber laborado en la **Dirección General Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz**. Así como, que el veintiséis de abril de dos mil dieciocho, el Director General lo removió de su cargo de analista jurídico.

Dicho examen también revela que mediante escrito presentado en la oficina receptora de la **Secretaría de Gobierno** el veintiséis de abril de dos mil diecinueve, el actor presentó lo que denominó "*demanda daño patrimonial*".

Así como, en diverso escrito presentado en la oficina receptora de la **Contraloría General del Estado** el diez de julio de dos mil diecinueve, solicitó la **expedición de la certificación de afirmativa ficta**, bajo la consideración de que su reclamación de daño patrimonial no se resolvió en el plazo legal.

¹ En adelante: El actor y recurrente.

Además, se advierte que a dicho solicitud recayó **la resolución dictada en el expediente administrativo CAF-3/2019 de cinco de agosto de dos mil diecinueve**, mediante la cual, el **Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** determinó: *“Se niega la certificación de afirmativa ficta solicitada por el C. [REDACTED] mediante escrito de fecha ocho de julio de dos mil diecinueve presentado ante la Contraloría General, (...)”*.

Así, en su demanda el actor sostuvo acudir al juicio contencioso a combatir de resolución descrita.

1.2 Admisión de la demanda y autoridades demandadas.

Mediante acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, la **Primera Sala** de este Tribunal admitió a trámite la demanda y emplazó como autoridades demandadas a las que con ese carácter señaló la actora en su demanda, esto es, al **Gobierno**, al **Gobernador** y la **Secretaría de Gobernación**, todos del **Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**².

1.3 Sentencia definitiva. El diez de febrero de dos mil veinte, la referida Sala emitió sentencia definitiva³, en la que resolvió:

*“**Primero.** Se declara la nulidad de la resolución administrativa de cinco de agosto de dos mil diecinueve dictada dentro del procedimiento de certificación de afirmativa ficta número CAF-03/2019, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia.*

***Segundo.** Se condena a la Secretaría de Gobierno a realizar las acciones precisadas en los considerandos quinto y sexto de esta sentencia”*

1.4 Recurso de Revisión 123/2020. El actor interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte, esta Sala Superior radicó el toca de revisión citado al rubro, admitió a trámite el recurso, designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, ordenó correr traslado de éste a las autoridades demandadas, para que formularan manifestaciones en torno dicho medio de defensa y estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría

² En adelante: Las autoridades demandadas.

³ En adelante: La sentencia recurrida.



integrada por el magistrado ponente, la magistrada **Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez** y la magistrada **Luisa Samaniego Ramírez**.

1.5 El diez de agosto de dos mil veinte, se recibió el **recurso de revisión** interpuesto por el área administrativa encargada de la defensa jurídica de la demandada.

1.6 Turno a resolver. Luego de haberse instruido el recurso 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 recurso de revisión de conformidad 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; 1, 344, fracción II, 345 y 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴.

3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

El recurso que en esta vía se resuelve cumple con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código, pues lo interpuso la actora contra la sentencia mediante la cual, la Primera Sala de este Tribunal, decidió la cuestión planteada en el juicio 582/2019/1ª-I, dentro del plazo legal con que contaba para tal efecto.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

Del examen que se realiza al recurso de revisión se tiene que la pretensión de la actora es que esta Sala Superior **modifique** la sentencia recurrida, para **condenar** a las autoridades demandadas a

⁴ En adelante: el Código

entregarle la cantidad que estima procedente por concepto de daño patrimonial.

Así, para conseguir esas determinaciones jurisdiccionales, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

PRIMERO

- La sentencia resulta incongruente dado que no vincula al Gobernador del Estado, sino condena a la Secretaría de Gobierno a iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento reclamatorio, lo que abre la puerta para que subsanen irregularidades en contravención de lo previsto en el artículo 16 del Código.
- No debe perderse de vista que, al no responder la petición original, la Secretaría de Gobierno incurrió en responsabilidad administrativa acorde con lo previsto en el artículo 161 del Código, por lo que estima en la sentencia debió señalarse la sanción correspondiente.
- La Secretaría de Gobierno clausuló su derecho de fijar el monto de indemnización, por no haberlo hecho en el plazo previsto en el artículo 296 del Código, sino fue más allá al contestar la demanda, con respuestas evasivas.
- Lo anterior generó que su petición configurara la afirmativa ficta, en tanto que su reclamó resulta procedente en términos de lo previsto en el artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz. No obstante, el beneficio de ese derecho está sujeto a la autorización de la entidad que causó el daño y es en esa autorización en la que se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 158 del Código.
- En atención al principio de congruencia la sentencia debió declarar la nulidad de la resolución impugnada de cinco de agosto de dos mil diecinueve y la resolución negativa ficta que según lo manifestado por el Gobernador es lo que se configura.
- En la resolución impugnada se sostiene que lo que se configura es una negativa ficta, por lo que lógicamente al anular la resolución en la que se contiene esa manifestación se convierte en una negativa ficta.
- En el supuesto que haya operado la negativa ficta, en la sentencia se evadió la obligación de resolver respecto de la negativa ficta.
- Acorde con lo previsto en el artículo 17 Constitucional, por haber operado la afirmativa ficta y nulidad de la resolución negativa, se ordene al Gobernador del Estado a emitir certificación de afirmativa ficta y que éste ordene a la Secretaría de Gobierno a reparar el daño patrimonial infringido a su persona a través del pago de una indemnización.
- Fundó su demanda en el artículo 8 Constitucional, de ahí que lo argumentado en la sentencia de que su petición no actualiza los supuestos del artículo 157 del Código, por fundarse en el artículo 7 de la Constitución del Estado.
- En la sentencia se debió preferir la aplicación del artículo 8 Constitucional, acorde con el artículo 133 de ese mismo ordenamiento. Lo que lo lleva a concluir que los artículos 157 y 159 del Código, contravienen disposiciones expresas de la Constitución, más aún si se



realiza una interpretación y aplicación armónica, sistemática y funcional de los artículos 1, 8, 17, 133 de la Constitución y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- A su juicio se debe declarar la existencia de la afirmativa ficta, la nulidad de la resolución negativa ficta y condenar a las autoridades demandadas a efectuar el pago correspondiente que si bien en su demanda sostuvo que es por el importe de \$3,080,400.00 (tres millones ochenta mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.), esa cantidad es inferior a lo que en justicia debe pagársele, dado que debe adicionarse el daño moral.

- El daño moral debe cuantificarse tomando en consideración los años de servicio al Gobierno del Estado, sus percepciones totales anuales al momento del ejercicio indebido de una atribución o facultad.

- Estima que se debe multiplicar un año de percepciones anuales por los cuarenta y dos años laborados lo que da un total de \$18,401,909.40 (dieciocho millones cuatrocientos un mil novecientos noventa y nueve pesos 40/100 M.N.)

SEGUNDO

- Le causa agravio la sentencia por no haberse fijado el monto de la indemnización y no considerar las jurisprudencias y tesis del poder judicial invocadas en su beneficio, según las cuales corresponde al juzgador fijar el monto de la indemnización.

TERCERO

- En la sentencia se privilegia el formalismo procedimental sobre la solución del conflicto, lo que viola los artículos 1 y 17 de la Constitución.

- Le causa agravio la sentencia, porque desestima sus argumentos, sosteniendo que poseen el carácter de informativas, cuando lo que sostuvo fue que los términos legales para la afirmativa ficta y la certificación de ésta, fueron dos hechos reconocidos en la resolución recurrida.

- En la sentencia no se hace ninguna declaración en torno a las pretensiones contenidas en las hojas 3, 20 y 21 de la demanda.

- Su pretensión fue obtener la nulidad de la resolución que negó la emisión de la certificación de afirmativa ficta, pero en contravención del artículo 116 del Código, en la sentencia no se analizaron sus pretensiones.

- La Sala Unitaria omite dar solución al conflicto, esto es, anular el acto administrativo consistente en la remoción de la que fue objeto por quien carecía de facultades acorde con lo previsto en el artículo 15, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

- En la sentencia se omitió el pronunciamiento de que la resolución no resuelta sea por afirmativa ficta o por negativa ficta es una resolución favorable.

CUARTO

- En la sentencia no se atendió su objeción respecto de la personalidad de quien dijo comparecer en representación del Gobierno del Estado y el Gobernador del Estado.

- Solicita se realice un pronunciamiento relativo al pago de daños y perjuicios causados con motivo de la interposición del juicio.

QUINTO

- En la sentencia no se hizo ningún pronunciamiento en torno a las tres prestaciones consignadas en la demanda que son:

1. La revocación de la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, en la que se negó la certificación de afirmativa ficta.
2. Reconocer la eficacia de la afirmativa ficta.
3. Condenar al Gobierno del Estado y al Gobernador del Estado a autorizar el pago de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del estado, derivada de la actuación irregular de la Administración Pública Estatal.

En acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, se tuvieron por formuladas las manifestaciones en torno al recurso de revisión, realizadas por el área administrativa encargada de la defensa jurídica del Gobierno y Secretario, ambos del Estado de Veracruz.

El examen que se realiza al recurso de revisión se tiene que la pretensión de la **demandada** es que esta Sala Superior **revoque** la sentencia recurrida y, en su lugar, emita una nueva en la que determine **sobreseer** en el juicio o, en su defecto, reconozca la **validez** de la resolución combatida.

Así, para conseguir esas determinaciones jurisdiccionales, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

PRIMERO

- En la sentencia se desestimaron indebidamente las causales de improcedencia, dado que la actora se duele de un supuesto despido, el cual no ocurrió.
- Lo que sucedió fue que dejó de acudir a sus labores en la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Gobierno. Lo que es materia de controversia en un juicio laboral que se encuentra pendiente de resolución.
- Se trata de una controversia laboral y no administrativa, lo que de ninguna forma podría dar lugar al procedimiento a que se refiere la Ley 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz.
- Por lo anterior lo que resolvió la Primera Sala es ilegal, pues debe dejar que sea el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje quien resuelva y determine lo conducente.

SEGUNDO

- La Sala Unitaria debió estimar inoperantes e infundados los conceptos de impugnación.
- Correspondía a la actora probar su acción, pero no lo hizo.



- El resolutor no analizó los argumentos formulados en el oficio de contestación en torno a que resulta improcedente la reclamación formulada por el actor ante la Secretaría de Gobernación, dado que el conflicto tiene naturaleza laboral y no una actuación irregular del Estado; dado que determinó que se debía iniciar el procedimiento respectivo.
- El silencio administrativo en que incurrió el Secretario de Gobierno, no daba lugar a la configuración de una afirmativa ficta, dado que los únicos supuestos en los que operan es tratándose de autorizaciones, licencias o permisos, lo que no acontece respecto de una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.
- El sentido en el que se emitió la resolución administrativa combatida por la que se niega la certificación solicitada está ajustada a lo previsto en el artículo 7 del Código, lo que no tomó en consideración la Primera Sala.

TERCERO

- La Sala incurrió en indebida valoración del material probatorio, dado que el actor se limitó a manifestar haber sido despedido injustificadamente sin probarlo.
- Tampoco tomó en cuenta que la manifestación formulada por el actor en cuanto a que en la resolución combatida se identificó al emisor como "Gobernador Constitucional del Estado", es irrelevante.
- La Sala no debió estimar fundado el argumento de firma autógrafa, pues perdió de vista que el original del documento debe conservarse en el expediente administrativo a efecto de expedir las copias certificadas relativas.
- El resolutor no tuvo en cuenta que la copia certificada de la resolución combatida, posee pleno valor probatorio.

CUARTO

- La sentencia no está fundada ni motivada.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

El análisis de los agravios de la recurrente de frente con la sentencia sujeta a revisión, revela la existencia de diversos problemas jurídicos a resolver, que son:

4.2.1 Determinar si se actualiza la hipótesis de improcedencia a que alude la demandada.

4.2.2 Determinar si los artículos 157 y 159 del Código, vulneran derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 8, 17, 133 de la Constitución y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4.2.3 Determinar si en la sentencia se atribuyó indebidamente el carácter de argumentos informativos a verdaderos conceptos de impugnación.

4.2.4 Determinar si la Sala Unitaria se encontraba obligada a analizar las objeciones formuladas respecto a la legitimación de quien acudió en defensa del Gobierno del Estado y el Gobernador del Estado.

4.2.5 Determinar si la Sala Unitaria se encontraba obligada a condenar a las autoridades demandadas en los términos referidos por el recurrente.

4.2.6 Determinar si la Sala Unitaria violó el principio de congruencia en los efectos del fallo.

5. ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

5.1 No se actualiza la hipótesis de improcedencia a que alude la demandada.

La autoridad recurrente sostiene que la controversia tiene naturaleza laboral y no administrativa, por lo que desde su perspectiva la Primera Sala no debió ocuparse del fondo del asunto. También expresa que la controversia es materia del expediente laboral 217/2018-I del índice del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

A juicio de esta Sala Superior de los argumentos de la autoridad recurrente subyace que desde su óptica en el juicio 582/2019/1ª-I, se actualizan las hipótesis de improcedencia previstas en el artículo 289, fracciones I y IX, del Código⁵, por lo que la Primera Sala de este Tribunal debió **sobreseer** en el juicio.

⁵ **Artículo 289.** Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

I. Que no sean de la competencia del Tribunal;
(...)

IX. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 314 de este Código;



Son **infundados** esos argumentos, en razón de que el actor acudió a combatir **la resolución dictada en el expediente administrativo CAF-3/2019 de cinco de agosto de dos mil diecinueve**, mediante la cual, el **Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** determinó: *"Se niega la certificación de afirmativa ficta solicitada por el C. [REDACTED] mediante escrito de fecha ocho de julio de dos mil diecinueve presentado ante la Contraloría General, (...)".*

Ahora el examen realizado al expediente permite concluir que el procedimiento en el que se dictó la citada resolución inició con el escrito presentado en la oficina receptora de la **Contraloría General del Estado** el diez de julio de dos mil diecinueve, por el que el actor solicitó la **expedición de la certificación de afirmativa ficta**, bajo la consideración de que su reclamación de daño patrimonial no se resolvió en el plazo legal.

En tal contexto, contra lo que sostiene la recurrente, el juicio es procedente en términos de lo previsto en el artículo 280, fracción I, del Código, dado que se enderezó contra la resolución dictada en el procedimiento administrativo, previsto en los artículos 157 a 159 del Código.

Por otro lado, la resolución combatida no es conexas al acto combatido en el juicio laboral 217/2018-I, en el que el actor acudió a combatir un despido injustificado. Esto porque para que exista conexidad entre dos procedimientos jurisdiccionales, deben actualizarse las siguientes hipótesis:

1. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
2. El acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo.
3. Se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

En el caso, en el juicio laboral⁶, el actor acudió a combatir un despido injustificado, por lo que la materia de ese juicio será

⁶ Ver informe agregado en el folio 136 del expediente 582/2019/1ª-I

determinar la existencia o inexistencia del acto combatido y, en su caso, las prestaciones laborales a que haya lugar.

Mientras que, en este juicio —como ya se indicó— acudió a combatir la resolución dictada en un procedimiento administrativo, por lo que la materia de este juicio es determinar si ésta se emitió de acuerdo con las normas de derecho administrativo que resultan aplicables.

5.2 A juicio de esta Sala Superior los artículos 157 y 159 del Código no vulneran derechos humanos reconocidos en los preceptos aludidos por el actor.

El recurrente [actor] se limita a sostener que los artículos 157 y 159 del Código vulneran derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 8, 17, 133 Constitucionales y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin formular un razonamiento concreto que releve las razones por las que bajo su perspectiva tales disposiciones violan sus derechos humanos.

En primer lugar, tales argumentos escapan de la competencia de este Tribunal, quien no ejerce un control concentrado de la Constitución, toda vez que en términos de los artículos 103 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de ejercer tal control compete a los Tribunales de la Federación; de ahí que tal argumentación resulta **inatendible**.

En este punto, conviene mencionar que es verdad que en términos de los artículos 1 y 133 de la Constitución, esta Sala Superior tiene la facultad de realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad; sin embargo, también es cierto que no en todos los casos está obligada a realizar un análisis de los argumentos formulados por los particulares en torno a violación de derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales en los que México sea parte.

En efecto, este órgano jurisdiccional únicamente está obligado a formular ese análisis cuando de oficio o por coincidir con los argumentos del particular advierte la necesidad de inaplicar una norma violatoria de derechos humanos, lo que en este caso no



sucede, pues no se advierte que los artículos 157 y 159 del Código vulneren derechos humanos reconocidos en los numerales a que se refiere el recurrente.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador, el sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.)⁷, de rubro: **CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

A mayor abundamiento, el legislador ordinario en los artículos 157 y 159 del Código, en reconocimiento al derecho humano de petición, reguló figuras jurídicas de afirmativa ficta y negativa ficta, en carácter de sanción a las autoridades administrativas que omitan resolver el procedimiento administrativo vinculado con autorizaciones, licencias o permisos, en los plazos previstos en las leyes estatales o, en su defecto, en el plazo de cuarenta y cinco días siguientes, contados a partir de la presentación de la solicitud.

5.3 Es debido lo que se sostuvo en la sentencia recurrida, en torno a argumentos informativos.

En principio, debe decirse que el actor (hoy recurrente) acudió al juicio contencioso administrativo 582/2019/1ª-I a combatir la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, mediante la cual, el Gobernador del Estado de Veracruz, determinó negar la certificación de afirmativa ficta solicitada en escrito de ocho de julio de dos mil diecinueve.

Ahora, el examen que se realiza a dicha resolución revela que esa determinación se basa en que una reclamación por responsabilidad patrimonial del estado no es una petición que actualice los supuestos del artículo 157 del Código, para que se configure una resolución de afirmativa ficta, por no tratarse de una autorización, licencia o permiso.

⁷ Época: Décima Época, Registro: 2006186, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Administrativa, Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.), Página: 984.

Ahora, en la demanda en el capítulo denominado “AGRAVIOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA”, el actor (hoy recurrente) expresamente manifestó:

“EL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES QUE SEÑALA LA LEGISLACIÓN PARA QUE SE DÉ LA AFIRMATIVA FICTA, FUE CUMPLIDO EN EXCESO; Y LA SOLICITUD DE CERTIFICACIÓN DE AFIRMATIVA FICTA LA REALICE DENTRO DEL PLAZO DE 10 DÍAS SEÑALADO, PARA DICHA PROMOSIÓN(SIC), EN EL ARTÍCULO 158 DEL CÓDIGO NÚMERO 14 DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE; ESTOS DOS HECHOS SON RECONOCIDOS EN LA RESOLUCIÓN RECURRIDA POR LOS(SIC) NO NECESITAN PROBARSE”

En la página dos de la sentencia recurrida, se indicó inoficioso resumir ese argumento, por ser informativo y no controvertir el acto reclamado.

El recurrente sostiene que esa parte del fallo le genera perjuicio, pues su pretensión era destacar hechos reconocidos en la propia resolución combatida.

El examen que esta Sala Superior realiza al fallo recurrido, revela que es jurídicamente correcto el proceder del Magistrado resolutor, pues el argumento formulado por el actor en la demanda no controvierte los fundamentos y motivos en que se apoyó la resolución combatida en el juicio, sino como lo sostiene el recurrente, se trata de un argumento tendente a destacar situaciones que estima fueron reconocidas en el acto combatido.

Con independencia de lo anterior, debe decirse que la determinación a la que arribó la Sala Unitaria en el fallo recurrido, esto es, declarar nula la resolución combatida y condenar a la autoridad demandada en ciertos términos, no se basa ni se apoya en que no se hubieran cumplido los términos previstos en la ley para que se configurara una resolución positiva ficta o, en su defecto, que la solicitud de certificación hubiera sido presentada fuera del plazo previsto en la Ley.

En tal contexto, no se advierte el perjuicio que genera al recurrente que en la sentencia sujeta a revisión se haya dado el



carácter de informativo al concepto de impugnación antes reproducido.

5.4 La Sala Unitaria no se encontraba obligada a analizar las objeciones formuladas respecto a la legitimación de quien acudió en defensa del Gobierno del Estado y el Gobernador del Estado.

En los folios 174 a 179 del expediente, corre agregado el **escrito de alegatos** en cuyas páginas dos, tres y cuatro, el actor (hoy recurrente) formuló argumentos con el fin de objetar la legitimación del servidor público que contestó la demanda.

Al respecto, debe decirse que el juicio contencioso administrativo admite **alegatos de bien probado**, los cuales se definen como el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno **recapitule** en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador, la jurisprudencia de rubro: **ALEGATOS DE BIEN PROBADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN⁸.**

Adicionalmente, debe decirse que los oficios de contestación de la demanda fueron admitidos a trámite por acuerdo de seis de noviembre de dos mil diecinueve, el cual, se encuentra **firme** por no haber sido combatido, en los plazos y términos previstos en las leyes.

De lo anterior, se aprecia que en vía de **alegatos** el hoy recurrente se quejó de la legitimación en el proceso del servidor público que formuló los oficios de contestación de la demanda. No obstante, como ya se indicó, no combatió en los plazos y términos legales el acuerdo por el que se admitieron a trámite esos oficios.

El examen que se realiza a la sentencia recurrida permite conocer que efectivamente la Sala Unitaria no realizó pronunciamiento

⁸ Época: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A. J/37, página: 1341.

destacado de esos argumentos. Sin embargo, **no se encontraba obligada a ello**, por tratarse de argumentos ajenos a la litis, esto es, no se trataban de argumentos en los que se recapitularan en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador, la jurisprudencia de rubro: **ARGUMENTOS INOPORTUNOS, SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO DEBEN OCUPARSE DE LOS⁹**.

También sirve, como criterio orientador, la tesis de rubro: **ALEGATOS DE BIEN PROBADADO. NO LO SON LOS ARGUMENTOS AJENOS A LA LITIS DEL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE LA SALA FISCAL NO ESTÁ OBLIGADA A ANALIZARLOS EN LA SENTENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)¹⁰**.

5.5 La Sala Unitaria no se encontraba obligada a condenar a las autoridades demandadas en los términos referidos por el recurrente [actor].

El análisis realizado a la sentencia recurrida, revela que la Sala Unitaria determinó *fundado* el argumento del actor (hoy recurrente) relativo a que **la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el expediente administrativo CAF-03/2019, recaída a la solicitud de certificación de afirmativa ficta, carecía de firma autógrafa de la autoridad emisora**. Esto, bajo la consideración de que la autoridad al contestar la demanda incumplió su carga de probar con la prueba pericial grafoscópica que sí ostentaba la firma autógrafa del Gobernador del Estado de Veracruz.

En este punto, debe decirse que los agravios de la autoridad recurrente en los que combate la citada determinación son inoperantes, pues se limita a reiterar los argumentos que formuló en la contestación de la demanda, sin controvertir los fundamentos y

⁹ Época: Novena Época, jurisprudencia XIV.2o.J/30, Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de julio del 2002, Novena Época, Tomo XIV, páginas 1076 y 1077.

¹⁰ Época: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, febrero de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: VIII.1o.83 A, página: 1603.



motivos en que se apoyó la Primera Sala para estimar fundado el argumento del actor en torno a la firma autógrafa.

Luego, el Magistrado resolutor continuó con el análisis de los demás argumentos formulados en la demanda.

Así, al analizar el quinto concepto de impugnación de la demanda, en el que el actor (hoy recurrente) sostuvo que contra lo que se determinó en la resolución combatida, bajo su perspectiva *la falta de respuesta a una reclamación de daño patrimonial* sí configura la figura jurídica de afirmativa ficta. La Sala Unitaria lo calificó de **infundado**.

Al respecto, esa Sala expresamente sostuvo:

“(...) la solicitud realizada por el demandante a la Secretaría de Gobierno –consistente en la indemnización por daño patrimonial- **no comparte la naturaleza administrativa de las autorizaciones, licencias o permisos cuya falta de respuesta configuran la afirmativa ficta, conforme al artículo 157 del Código**; en virtud de que la inobservancia de tales solicitudes presumen la existencia de un acto administrativo de contenido favorable para el particular que la presentó, no así el pago de una indemnización, como la pretendida por el promovente.

Por otro lado, **no es dable que el accionante presente una demanda de daño patrimonial solicitando el pago de indemnización pecuniaria y pretenda hacerla pasar ante este Tribunal como una solicitud de autorización de pago, con el fin de que encuadre dentro de las autorizaciones que prevé el artículo 157 del Código como requisito de procedencia de la afirmativa ficta.**

Máxime que debe tenerse en cuenta que **antes de que proceda la solicitud de pago debe existir un derecho reconocido, lo cual no acontece en la especie**, ya que la Secretaría de Gobierno no atendió la demanda presentada por el accionante respecto del daño patrimonial aludido.

Por lo tanto, el silencio de la Secretaría de Gobierno ante la demanda de daño patrimonial presentada por el ciudadano (...) **no se entiende como resolución afirmativa ficta**, al no pretender una autorización, licencia o permiso de dicha autoridad, sino el reconocimiento a una indemnización por daño patrimonial derivado de la actuación irregular de la Administración Pública.

En consecuencia, al versar el fondo de la resolución impugnada sobre una petición que no puede quedar sin respuesta, procede condenar a la Secretaría de Gobierno para que inicie y substancie el procedimiento reclamatorio en atención a la demanda de daño patrimonial presentado por el ciudadano (...), a fin de que determine lo conducente, de conformidad con lo establecido en la Ley 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz.

De lo anterior, se observa que la Sala Unitaria expuso las razones por las que, desde su perspectiva, la reclamación de daño patrimonial no es una autorización a las que se refiere el artículo 157 del Código. Además, razonó que, al no tener el carácter de autorización, la falta de respuesta a esa petición no configura la resolución afirmativa ficta.

Al respecto, el recurrente [actor] *insiste* en que la Secretaría de Gobernación no resolvió su reclamación de daño patrimonial en el plazo previsto en la Ley, por lo que considera perdió el derecho de fijar la indemnización respectiva y, por tanto, sí se trata de una autorización que configura la citada figura jurídica.

Por su parte, la recurrente [autoridad] insiste en que no se configura la afirmativa ficta dado que la petición no es una autorización licencia o permiso.

De lo anterior, se aprecia que los recurrentes se limitan a *reiterar* argumentos formulados en su demanda y contestación, pero no controvierten los fundamentos y motivos en que se apoyó la sentencia recurrida; de ahí que esos agravios devienen **inoperantes**.

Por otro lado, el recurrente sostiene que la Sala Unitaria se encontraba obligada a pronunciarse de fondo respecto de la **resolución negativa ficta** que desde su óptica se configuró.

Al respecto, el análisis integral que se realiza a la sentencia recurrida revela que la resolutoria en ningún momento tuvo por configurada una resolución negativa ficta; de donde se concluye que los agravios no se dirigen a combatir las consideraciones del fallo y, por ende, esos agravios son **inoperantes**.

Por otro lado, el recurrente sostiene que en la resolución combatida en el juicio 582/2019/1ª-I, esto es, en la resolución por la que se negó la certificación de afirmativa ficta, el emisor sostuvo que en todo caso lo que se configura es la *resolución negativa ficta*; de donde concluye que, **al anularse esa resolución, se configura una negativa ficta**.



A juicio de esta Sala Superior **no asiste razón al recurrente**, porque una resolución negativa ficta no se configura de esa manera.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de tesis 55/2017, de la cual derivó la jurisprudencia de rubro: **JUICIO DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL DE RESOLVER LA SOLICITUD DE CERTIFICAR Y RECTIFICAR DECLARACIONES TRIBUTARIAS**¹¹. Así como, al resolver la contradicción de tesis 169/2006-SS de la que derivó la jurisprudencia de rubro: **NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN)**¹², estableció requisitos para la configuración de las resoluciones negativas fictas, entre los que destacan: **1.** El particular formule una instancia o petición; **2.** Esa instancia o petición no se resuelva en el plazo previsto en la Ley; y, **3.** Contra la falta de respuesta se interpongan los medios de defensa procedentes.

A mayor abundamiento, en el caso no se satisface el requisito descrito en el numeral **3**, como se observa a continuación:

a) Que el particular haya formulado una instancia o petición a alguna autoridad fiscal o administrativa.

Circunstancia que en el caso a estudio se encuentra acreditada, pues en la sentencia recurrida se tuvo como hecho probado que el **veintiséis de abril de dos mil diecinueve**, el hoy recurrente presentó en la Secretaría de Gobierno una *“demanda de daño patrimonial”*.

b) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia sin que la autoridad respectiva emita una resolución.

¹¹ Tesis 2a./J. 65/2017 (10a.), Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Tomo II, Materia Administrativa, página 1116.

¹² Época: Novena Época, Registro: 173736, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, diciembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 164/2006, página: 204.

El artículo 14 de la Ley 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que el procedimiento relativo a la reclamación patrimonial se rige, en lo general, de conformidad con lo dispuesto en el Título Primero y Segundo del Libro Segundo del Código de Procedimientos Administrativos.

Por su parte, el artículo 150 del Código, tratándose del procedimiento administrativo dispone que la autoridad debe acordar sobre la iniciación del procedimiento dentro de los **tres días** siguientes y, en su caso, sobre la admisión de pruebas.

Así como, que el desahogo de pruebas debe verificarse dentro de los **quince días siguientes** al en que surta efectos la notificación al interesado del acuerdo inicial y, una vez desahogadas las pruebas, deberá emitirse resolución en el plazo de **diez días**.

En tal contexto, dado que el recurrente presentó su reclamación por daño patrimonial el **veintiséis de abril de dos mil diecinueve**, la Secretaría de Gobierno se encontraba obligada a dictar acuerdo de inicio del procedimiento dentro de los tres días hábiles siguientes, esto es, del **veintinueve de abril al dos de mayo** del citado año.

En términos del artículo 37 del propio Código, dicha autoridad se encontraba obligada a notificar ese acuerdo de inicio, el día hábil siguiente al en que fuera emitido.

Entonces suponiendo que ese acuerdo se hubiera emitido el dos de mayo de dos mil diecinueve, tenía que notificarlo al hoy recurrente, el día tres siguiente.

En tal contexto, en el supuesto que se hubiera practicado esa notificación ese día, de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 del Código, habría surtido efecto el día hábil siguiente, esto es, el **seis de mayo de dos mil diecinueve**.

Por lo tanto, el plazo de quince días para el desahogo de pruebas se computa del siete al **veintisiete de mayo** de ese mismo año. Así como, el plazo de diez días para dictar la resolución correspondiente



se computa del veintiocho de mayo siguiente al **diez de junio de dos mil diecinueve**.

En el caso, no corre agregada en el expediente la resolución que hubiera emitido y notificado la Secretaría de Gobierno al actor en la que diera respuesta a la reclamación que realizó.

c) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso.

En el caso, **no se satisface ese requisito** en razón de que, en las constancias del expediente, no se observa que el actor (hoy recurrente) hubiera interpuesto el juicio contencioso contra la resolución negativa ficta.

Por el contrario, se corrobora que no lo hizo, pues desde su perspectiva lo que se configuró fue una *afirmativa ficta*, tan es así, que en la sentencia recurrida se tuvo como hecho probado que mediante escrito de diez de julio de dos mil diecinueve, solicitó a la Contraloría General del Estado una certificación de afirmativa ficta.

De lo anterior, se aprecia que el actor (hoy recurrente) acudió al juicio 582/2019/1ª-I, para combatir **la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el expediente CAF-3/2019, mediante la cual, se negó la certificación de afirmativa ficta y no la resolución negativa ficta** que hubiera estimado se configuró respecto de su reclamación por daño patrimonial; así como, se observa que la Sala Unitaria acertadamente restringió la controversia a analizar la legalidad del acto combatido y en ningún momento estimó configurada una resolución negativa ficta.

Adicionalmente, como se indicó **no es jurídicamente viable estimar que se configuró la resolución negativa ficta respecto de la instancia**, porque para que se actualice es un requisito indispensable que la falta de respuesta sea combatida en juicio, lo que se insiste no sucedió en el caso.

Lo anterior, pone de manifiesto lo **infundado** de los agravios del recurrente [actor], relativos a que en la sentencia recurrida se tenía que examinar de fondo la resolución negativa ficta que bajo su perspectiva se configuró; así como, anular la remoción del cargo del que fue objeto, pues se insiste esas no fueron las controversias sometidas a consideración de la Sala Unitaria, sino lo que fue sometido fue examinar la legalidad de la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el expediente CAF-3/2019, mediante la cual, se negó la certificación de afirmativa ficta.

Por otro lado, sostiene el recurrente que, al haberse anulado la resolución combatida en el juicio, lo procedente era condenar al Gobernador del Estado a emitir la certificación de afirmativa ficta; así como, a girar instrucciones a la Secretaría de Gobierno para realizar el pago indemnizatorio por responsabilidad patrimonial que bajo su perspectiva asciende a la cantidad de \$18,401,909.40 (dieciocho millones cuatrocientos un mil novecientos nueve pesos 40/100 M.N.).

A juicio de esta Sala Superior, son **infundados** esos agravios. En razón de que esos no podrían ser los efectos de la sentencia recurrida, porque es cierto que la resolutora anuló la resolución combatida ante la actualización de un **vicio formal** (firma autógrafa), pero también es verdad que acertadamente determinó que la reclamación de daño patrimonial que hizo el particular no configura la resolución afirmativa ficta. Además de que la Sala Unitaria no realizó un examen a la instancia o petición, lo que se insiste es correcto, porque la litis en el caso, se restringía a verificar la legalidad de la resolución por la que se negó otorgar la certificación de afirmativa ficta.

De lo anterior, se observa que los argumentos de la recurrente [autoridad] son **inoperantes** pues sostiene que la Primera Sala debió tomar en cuenta la naturaleza laboral de la controversia; que el actor no probó el despido injustificado; y, que resulta irrelevante que en la resolución combatida el emisor se hubiera identificado como "*Gobernador Constitucional del Estado*", porque no controvierte los fundamentos y motivos que rigen el fallo. Sino constituyen reiteraciones de los argumentos que formuló en el oficio de contestación de la demanda.

5.6 La Sala Unitaria violó el principio de congruencia en los efectos del fallo.

Como ya se indicó, la litis en el juicio 582/2019/1ª-I se restringía a verificar la legalidad de la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, a la luz de los conceptos de impugnación formulados en la demanda y los argumentos de defensa formulados en los oficios de contestación.

Por ello, **asiste razón a los recurrentes** [actor y autoridad] en el sentido de que resulta incongruente que en la sentencia recurrida no se condene al Gobernador del Estado, sino se condene a la Secretaría de Gobierno a iniciar, substanciar y resolver el procedimiento reclamatorio en términos de la Ley 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública.

A juicio de esta Sala Superior, en razón de que la Sala Unitaria se ocupó de los argumentos de impugnación de la demanda que atañían al fondo de la controversia, lo que la condujo a concluir que en el caso no se está en presencia de una resolución afirmativa ficta; así como, advirtió un **vicio formal** en la resolución combatida, como lo es, la falta de firma autógrafa.

En atención a que la litis en el juicio se restringía a resolver en torno a la resolución combatida y no a la presunta falta de respuesta de la reclamación patrimonial que realizó el actor en escrito de veintiséis de abril de dos mil diecinueve.

Además, en virtud de que el escrito presentado en la Contraloría General del Estado el diez de julio de dos mil diecinueve, es una petición que no puede quedar sin respuesta.

Procede **modificar** la sentencia de diez de febrero de dos mil veinte, única y exclusivamente en la parte de los efectos del fallo.

6. EFECTOS DEL FALLO

Los efectos del presente fallo son **modificar** la sentencia de diez de febrero de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 582/2019/1ª-I.

En términos de lo previsto en los artículos 16, 326, fracción II y 327 del Código, lo procedente es declarar la **nulidad** de la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, para el **efecto** de que el **Gobernador del Estado**, atendiendo a los razonamientos vertidos en la sentencia de diez de febrero de dos mil veinte y en este fallo, en cuanto a que en el caso concreto no se está en presencia de una resolución afirmativa ficta, emita y notifique al actor (hoy recurrente) una nueva resolución que satisfaga los elementos de validez previstos en el artículo 7 del mismo ordenamiento legal.

6.1 Plazo para el cumplimiento.

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, deberá ser cumplida por la demandada dentro de los **tres** días hábiles siguientes a aquél en que sea legalmente notificada de la misma, debiendo dar aviso a la Primera Sala Unitaria, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de su cumplimiento o de las acciones tendientes a ello ya que en caso contrario se hará acreedora a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMA's), acorde con lo previsto en el artículo 331 del Código, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia de diez de febrero de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 582/2019/1ª-I.

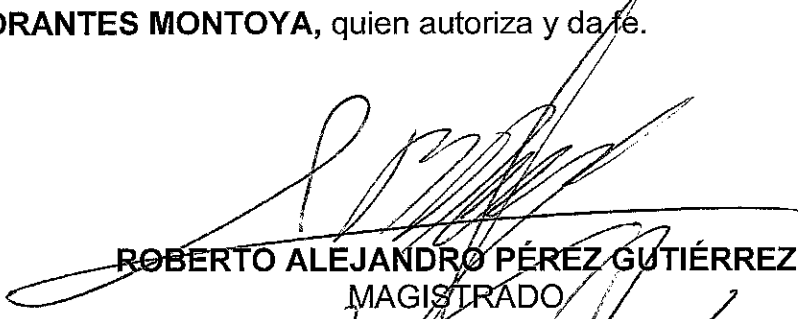
SEGUNDO. Se declara la **nulidad** de la resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, para los **efectos** precisados en este fallo.

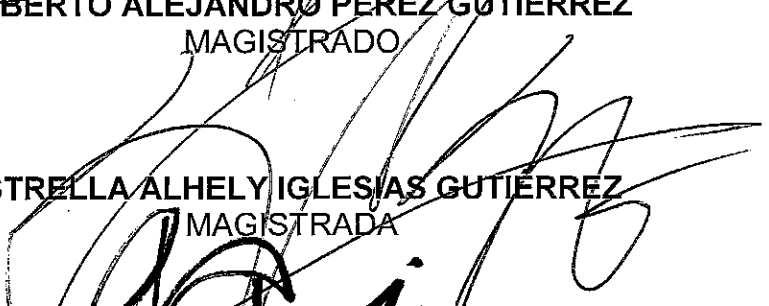
TERCERO. Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas, la sentencia que en este acto se pronuncia.



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 integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ y LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**, siendo el primero de los nombrados el ponente del fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.


ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO


ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
MAGISTRADA


LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
MAGISTRADO


ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

4/17