TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

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. TOCA 124/2020 y acumulados 125/2020 y 243/2020)***
Las partes o secciones clasificadas	***Nombre de la recurrente, nombre de una persona finada y nombre de terceros beneficiados.***
Fundamentación y motivación	*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.*
Firma del titular del área	***Lic. Antonio Dorantes Montoya***
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	*25 de noviembre de 2021* ***ACT/CT/SO/11/25/11/2021***

TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

EXPEDIENTE:
638/2018/1ª-II

TOCA:
124/2020 Y ACUMULADOS 125/ 2020 Y 243/2020

REVISIONISTA: 124/2020 MARÍA LUISA SARMIENTO CERÓN, PARTE ACTORA 125/2020 JESÚS FERNANDO GUTIÉRREZ PALET, SUBPROCURADOR DE ASUNTOS CONTENCIOSOS DE LA PROCURADURÍA FISCAL DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ Y SU TESORERÍA, 243/2020 ARMANDO ESPINDOLA ESCOBAR, DELEGADO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ, AUTORIDAD DEMANDADA

Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, **veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno. V I S T O S,** para resolver los autos del Toca número **124/2020**, y sus acumulados **125/2020** y **243/202,** relativos a los recursos de revisión promovidos respectivamente por María Luisa Sarmiento Cerón, parte actora, Jesús Fernando Gutiérrez Palet, Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en representación de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y su Tesorería, autoridades demandadas, Armando Espindola Escobar, delegado de la Secretaría de Educación de Veracruz, autoridad demandada, en el Juicio Contencioso Administrativo número **638/2018/1ª-II** del índice de la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, en contra de la sentencia de fecha **treinta y uno** de **enero** de **dos mil veinte**.

A N T E C E D E N T E S:

I. De la presentación de la demanda. Mediante escrito recibido en la oficialía de partes de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, el día diez de octubre de dos mil dieciocho, [redacted], promovió Juicio Contencioso Administrativo en contra de "... ***La Configuración de la Negativa Ficta por falta de respuesta a mi escrito de fecha veintitrés de abril del año en curso, recepcionado en fecha veinticuatro de abril del año en curso...***".

II. De la emisión de la Sentencia. El **treinta y uno** de **enero** de **dos mil veinte**, el Magistrado de la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, dictó **sentencia** en los siguientes términos: *"**PRIMERO.** Se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado. **SEGUNDO.** Se **condena** al Oficial Mayor, al Jefe del Departamento de Administración de Personal Federal y a la Dirección de Recursos Humanos, todos de la Secretaría de Educación de Veracruz, a realizar las acciones precisadas en el considerando quinto de esta sentencia. **TERCERO.** Se **vincula** a la Secretaría de Finanzas y Planeación al cumplimiento de esta sentencia.*

III. De la presentación de los recursos. Inconformes con dicha resolución, [redacted] parte actora, Jesús Fernando Gutiérrez Palet, Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en representación de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y su Tesorería, autoridades demandadas, Armando Espindola Escobar, delegado de la Secretaría de Educación de Veracruz, interpusieron en su contra recursos de revisión, el día seis de marzo, diecisiete de marzo y cinco de agosto todos de dos mil veinte, haciendo una exposición de estimativas para determinar sus agravios, por lo que sólo nos ocuparemos de su estudio en la medida requerida sin transcribirlos por economía procesal.

IV. De la admisión de los recursos. La Sala Superior de este Tribunal, admitió a trámite los primeros dos recursos de revisión, a través de los respectivos acuerdos de diecisiete de agosto de dos mil veinte, radicándolos bajo el número de Toca **124/2020** y Toca **125/2020,** y el tercer recurso en fecha siete de septiembre de dos mil veinte, radicándolo bajo el número de Toca **243/2020,** asignándose como ponente a la Magistrada Luisa Samaniego Ramírez adscrita a la Segunda Sala de este órgano jurisdiccional.

V. Del turno a resolver. Consecuentemente, mediante acuerdo de fecha dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, con fundamento en el artículo 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se turnaron los autos para efectos de elaborar el proyecto correspondiente, el que una vez sometido a consideración del pleno, sirvió de base para emitir la presente resolución bajo las siguientes.

C O N S I D E R A C I O N E S:

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es legalmente competente para conocer y resolver del presente recurso de revisión, atento a lo dispuesto por los artículos 113, 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 fracción XIX, y 67 fracción VI de la Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 344 fracción II, 345, y 347 del Código de Procedimientos Administrativos del estado de Veracruz; 1, 2, 5, 12, 14 fracción IV de la Ley 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

SEGUNDA. Procedencia. El recurso de revisión resulta procedente toda vez que satisface los requisitos establecidos en los artículos 344 fracción II y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, al haberse interpuesto por las partes en contra de la resolución que decidió la cuestión planteada en el juicio de origen del índice de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

En ese tenor, al no advertirse alguna causa de improcedencia se procede al estudio de los agravios planteados.

TERCERA. Síntesis de los agravios. En el Toca **124/2020** la revisionista [redacted] parte actora del juicio principal, plantea un agravio el cual identifica como **primero** exponiendo que la Sala resolutora hace nugatorio su derecho de acceso a la justicia, al omitir pronunciarse respecto del pago de cuarenta meses más del 07 (cero siete) que se causa por fallecimiento accidental, como en el caso de [redacted]

Fallecimiento que señala acreditó, con la documental pública descrita en el inciso E) de su demanda, relativa a la copia certificada de constancia de hechos y copia simple de la misma, respecto de las circunstancias de hecho bajo los cuales tuviera lugar el fallecimiento accidental de [redacted], puestas de manifiesto por el Agente del Ministerio Público Investigador de Cosamaloapan, Veracruz, y que refiere relaciono con el hecho cuatro de su demanda, donde manifiesta Aurelia Conde Valenzuela falleció accidentalmente el día veinte de octubre de dos mil trece, a causa de una hemorragia encefálica contusión profunda cráneo objeto contuso.

Arguyendo además que lo anterior no fue refutado por las demandadas por considerar que no era propio de ellas ni objetado, por lo que refiere el A quo faltó al principio de exhaustividad de las sentencias vulnerando su derecho de acceso a la justicia, y en consecuencia condenar adicionalmente a las autoridades demandadas al pago proporcional a razón del 50% (cincuenta por ciento) que se causa por muerte accidental relativo a cuarenta meses más del 07, esto es, el pago de veinte meses por tal concepto.

En el Toca **125/2020** el revisionista Jesús Fernando Gutiérrez Palet, Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en representación de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y su Tesorería, autoridades

demandadas del juicio principal, plantea un agravio el cual identifica como **único**, en el que expone que la sentencia recurrida contraviene los principios de legalidad, respeto a los derechos humano, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso, previstos en el artículo 1 párrafo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los de congruencia y exhaustividad previsto en el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los artículos 1, 14 y 16 Constitucionales, en lo relativo a legalidad, debido proceso, fundamentación y motivación de los actos de autoridad.

Lo anterior, al omitir motivar debidamente la justificación de vincular a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, a cumplir el pago de un seguro en cuya contestación no intervino, por lo que refiere tampoco podía haberlo incumplido.

Arguyendo además que en síntesis la sentencia por él cuestionada establece que aun y cuando la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado no signara la orden de compra correspondiente, su vinculación deviene del artículo 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, ya que corresponde a esta el pago en forma centralizada de las obligaciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, pasando desapercibido que los seguros de vida institucionales son regidos por la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros o en su caso la Ley Federal del Trabajo. Apoyándose de la tesis aislada "**CONTRATO DE SEGURO DE VIDA O DE INCAPACIDAD TOTAL Y PERMANENTE INSTITUCIONAL. DEBEN SER**

ATENDIDAS PARA SU APLICACIÓN, LAS REGLAS CONTENIDAS EN EL ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE ONCE DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES.", con número de registro 2005844.

Refiriendo que la sentencia es incongruente por una parte al vincular a su representada, y por otra parte reconocer que no contrajo responsabilidad expresa derivada de la contratación del seguro de vida, sin invocar soporte jurídico por el cual se obligue de forma literal, tácita o por analogía o mayoría de razón que deba cumplir responsabilidades contractuales ajenas.

En tal contexto, insiste en lo equívoco de su vinculación, al no consistir el acto impugnado en una negativa ficta a cargo de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y que aun atendiendo a la materia de la negativa ficta configurada dicha autoridad a su decir no guarda relación. Por lo que arguye se debe tener en cuenta:

1. Que el acto impugnado es una negativa ficta, sin que se pase por alto que la materia de esta se hizo consistir en el incumplimiento de pago de un seguro de vida institucional entre la entonces finada [Aurelia Conde Valenzuela] y la Secretaría de Educación de Veracruz.
2. Que se debió considerar que la parte actora impugnó el incumplimiento de pago de un seguro de vida institucional, y que la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado de Veracruz, no adquirió obligación alguna en este asunto.
3. Que en la sentencia no se explicó por qué se le vincula a cumplir lo que la Secretaría de Educación de Veracruz Omitió, sin exponer fundamento que realmente disponga una obligación a su cargo. Refiriendo que suponer que todo contrato de cualquier naturaleza y celebrado con infinidad de personas o Secretarías, pudiera vincular indiscriminadamente a un tercero extraño al pacto firmado, obstante de que este último no tuviera conocimiento o competencia.

En tanto que en el Toca **243/2020** el revisionista Armando Espindola Escobar, Delegado de la Secretaría de Educación de Veracruz, en representación de la Secretaría de Educación de Veracruz, Oficialía Mayor, Jefe del Departamento de Administración de Personal Federal y de la Dirección de Recursos Humanos, todos de la Secretaría de Educación de Veracruz autoridades demandadas del juicio principal, plantea los siguientes agravios.

En el **primero** expone le causa agravio la determinación de condenar a su mandante a realizar las gestiones necesarias para que la orden de compra generada a favor de Ángela Cerón Tadeo sea modificada en favor de la parte actora, así como para que se haga el pago del cincuenta por ciento del seguro de vida, sin haberse tomado en cuenta la excepción sine action agis, que aplica refiere a todas y cada una de las prestaciones que reclama la parte actora, para lo cual se reproduce prácticamente del apartado excepciones y defensas de la contestación a la segunda ampliación a la demanda el primer párrafo del punto uno visible al reverso de la foja 185 del juicio principal, de lo que se omite su transcripción en obvio de innecesarias repeticiones.

Empero, en lo esencial se refiere a que ninguno de los hechos citados por la parte actora en la en la ampliación de demanda vincula directamente a su representada la Secretaría de Educación de Veracruz a la obligación del pago de la póliza de seguro de vida de la difunta [redacted] así como que de conformidad con las atribuciones de ésta contara con recursos provenientes de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus obligaciones.

Respecto de su **segundo** agravio, expone de nueva cuenta lo invocado en el punto dos del apartado de excepciones y defensas de su contestación a la segunda ampliación de demanda, al ser prácticamente una trascripción íntegra del mismo, donde en lo esencial invoca la falta de acción y derecho, y sobreseimiento, refiriendo que la falta de pago del acto impugnado fue emitida por la Secretaria de Finanzas y Planeación, arguyendo que nunca ha recaído negativa alguna a la solicitud de la actora. Refiriendo que al no existir acto reclamado de cual pueda adolecerse la parte actora se actualizan las causales de improcedencia 289 fracciones I, III y XI en relación con el 290 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Argumentando que aun y cuando resultara procedente la acción intentada, lo procedente es declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que emita una respuesta debidamente fundada y motivada por parte de las autoridades demandadas, mas no así declarar la procedencia del pago, por tratarse de una prestación de naturaleza laboral que por su naturaleza deba ser dirimida en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje por la relación de coordinación obrero- patronal y no de supra subordinación, refiriendo que por tanto deberá sobreseerse respecto de su representada.

En tratándose de su agravio **tercero**, invoca la improcedencia de la vía y sobreseimiento exponiendo de nueva cuenta lo invocado en el apartado tres de excepciones y defensas de su contestación a la segunda ampliación de demanda, visible a foja ciento ochenta y ocho a ciento noventa, al ser prácticamente una trascripción íntegra del mismo, el cual en lo medular reitera que tomando en cuenta la relación obrero patronal de coordinación existente entre la trabajadora, sus beneficiarios y su representada, resulta evidente no se actualiza la hipótesis relativa a la negativa ficta al encontrarse en presencia de una relación obrero-patronal que les exime de la obligación de dar respuesta al escrito de petición de la actora, por no encontrarse en una relación de subordinación como lo es el caso de las relaciones

autoridad gobernado, y que al ser un acto inminentemente laboral al tratarse de una relación obrero-patronal debe dirimirse ante la autoridad laboral competente, que en el caso particular lo es el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

Refiriendo que por ende lo procedente era que la Sala de conocimiento se abstuviera de su conocimiento, sobreseyéndolo de plano dejando a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer en la vía idónea.

CUARTA. Estudio de las cuestiones planteadas. Las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo son una cuestión de orden público, por lo que el juzgador está compelido a estudiarlas lo aleguen o no las partes, dicha obligación persiste aún en el recurso de revisión. Lo anterior, es acorde con lo expresado en la jurisprudencia[1] de rubro y texto siguiente:

> **REVISIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO EXAMINADAS POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO.** Si se trata de una causal de improcedencia diferente a las ya estudiadas y declaradas inoperantes por el juzgador de primer grado, no existe obstáculo alguno para su estudio de oficio en la revisión, ya que en relación con ella sigue vigente el principio de que siendo la improcedencia una cuestión de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no ante el

[1] Novena época, registro 198223, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, Jurisprudencia: 2a./J. 30/97, materia: común, página 137.

Juez de Distrito o ante el tribunal revisor, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo.

(Énfasis añadido)

Al ser las causales de improcedencia un tema de estudio preferente al análisis del fondo del asunto, la regla de estudio oficioso constriñe al juzgador a examinar cualquier indicio que genere convicción de la probable actualización de dichas causales, sea que una de las partes las haya invocado u ofrecido o que el juzgador las hubiese advertido, pues con independencia de cuál sea la vía por la que se conocieron los tiene frente a sí y no deben ignorarse. Ello conforme a lo establecido en la jurisprudencia[2]: **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA DE ALGÚN INDICIO DE UNA CAUSAL DE ESA NATURALEZA, EL JUZGADOR DEBE INDAGAR O RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA ASÍ ESTAR EN POSIBILIDAD DE DETERMINAR FEHACIENTEMENTE SI OPERA O NO ESA CAUSAL.".**

El *A quo* al resolver el juicio natural determinó a foja siete de la sentencia[3] desestimar la causal de improcedencia relativa a que el Tribunal carece de competencia para juzgar el asunto dado que lo reclamado deriva de una prestación de naturaleza laboral y el conflicto debe ser dirimido ante los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, por ser infundado desde su perspectiva; exponiendo que tal argumento parte de una confusión, al estimar las autoridades que el conflicto radica en dilucidar si la parte actora tiene derecho o no a ser reconocida como beneficiaria de la finada [redacted]; quien es a su vez beneficiaria de la finada [redacted] así como si tiene o no derecho a recibir el pago del cincuenta por ciento del seguro de vida institucional por muerte accidental correspondiente a la última de las nombradas; empero, refiere el Aquo que el conflicto radica en dilucidar si la parte actora tiene derecho a que la orden de compra que ya existe, sea modificada para que se encuentre a nombre

[2] Novena época, 176291, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006, jurisprudencia 1a./J. 163/2005, materia: común, página 319.
[3] Consultable a foja 218 del juicio principal.

de la actora para que a la postre puede recibir el pago correspondiente a su madre.

Así como que, al no dirimirse el derecho de la parte actora a recibir una prestación de naturaleza laboral, este ya se encuentra reconocido, sino el derecho a que la orden de compra generada por la autoridad sea modificada en su favor en su carácter de heredera de los bienes de [redacted] por lo que dice que la naturaleza de la acción no es laboral. Significando que se debe tener presente que la relación jurídica que existe entre las partes tampoco es de naturaleza laboral habida cuenta que la parte actora no acudió a juicio como trabajadora de las dependencias demandadas, sino como heredera a bienes de la beneficiaria del seguro de vida correspondiente [redacted] esto es, como parte actora es una persona ajena a la relación de trabajo entre la finada servidora pública y la dependencia, de modo que la situación jurídica que se afecta con la negativa ficta es una particular frente a la administración pública.

En ese contexto, se precisa que el acto que combatió de manera inicial la parte actora en el juicio natural fue "... ***La Configuración de la Negativa Ficta por falta de respuesta a mi escrito de fecha veintitrés de abril del año en curso, recepcionado en fecha veinticuatro de abril del año en curso...***". Escrito que en efecto versa sobre la petición efectuada por la parte actora quien pide al Oficial Mayor de la Secretaría de Educación de Veracruz, el cambio de la orden de compra generada a nombre [redacted] [beneficiaria del seguro de vida institucional otorgado a su favor por la docente

trabajadora de la Secretaría de Educación de Veracruz], a fin de que sea expedida a favor de [redacted] [parte actora] así como del pago correspondiente respecto del cincuenta por ciento del seguro de vida institucional por muerte accidental de [redacted] [docente trabajadora de la Secretaría de Educación de Veracruz y otorgante de la póliza]

El caso concreto, fue planteado desde la perspectiva de la negativa ficta, entendida ésta como el silencio administrativo en sentido negativo, regulada por el artículo 157 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, respecto al escrito de fecha veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dirigido al Oficial Mayor de la Secretaría de Educación de Veracruz, habiendo solicitado lo señalado en el párrafo que precede.

En ese tenor si bien, este Tribunal puede conocer de las negativas fictas derivadas del silencio de autoridades atento al artículo 157 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, esta debe surgir como resultado de un procedimiento administrativo, por actos administrativos atento a los diversos numerales 280 fracción IV del ordenamiento en mención.

Empero no debe perderse de vista que la génesis de la petición formulada por la parte actora, es cambiar una póliza de seguro de vida institucional que fue otorga en cincuenta por ciento a [redacted] cuya beneficiaria es su finada madre, prestación extra legal que la Secretaría de Educación de Veracruz otorga a los docentes.

Al respecto deviene procedente recordar de la dualidad en la personalidad jurídica del Estado, como ente de derecho público y como persona moral sujeto de derecho privado. Distinguiéndose en este caso, que la Secretaría de Educación de Veracruz, ente asegurador no actúa en carácter de autoridad, al contratar ésta a la otorgante del seguro de vida institucional, porque actúan entorno al pago de un seguro de vida institucional previsto para docentes, que de suyo implica un ente asegurador.

Es decir, resolver el fondo del asunto, entrañaría determinar si las demandadas en calidad de patrón omitieron el cambio de nombre a favor de la parte actora respecto de la orden de compra generada a nombre de [redacted], quien fuera beneficiaria de [redacted] [empleada de dicha Secretaría], resultando que esta prestación es de naturaleza laboral y no de índole administrativa.

Así la negativa al pago del seguro de vida institucional que reclama la actora a la Secretaría de Educación de Veracruz como autoridad demandada tiene la calidad de ente asegurador y encargado de otorgar seguridad social a los trabajadores que prestaron sus servicios en dicha dependencia y a sus beneficiarios, por tanto, actúa como patrón y no como autoridad conforme a lo establecido en el artículo 2 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

En este tenor, se puntualiza que la competencia por razón de la materia laboral para dilucidar el cambio de nombre de la orden de compra y su pago por la muerte accidental de [redacted] reclamada por la parte actora a la Secretaría de Educación de Veracruz es exclusiva del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz, y no a éste Tribunal, en concordancia con los artículos 1, 4, 15, 183 fracción III de la Ley 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz, y 1, 5, 6 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación de Veracruz.

En efecto, el artículo 183 fracción III la Ley 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz prescribe que, "El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje será competente...III. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las Entidades Públicas y sus Trabajadores".

Resolver el fondo de la negativa ficta que plantea la parte actora, rebasa la competencia otorgada a este Tribunal por la Ley, en términos de los artículos 1, 5, 23 y 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 280 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. Bajo este orden de ideas, es claro que este Tribunal de Justicia Administrativa de Veracruz, no puede conocer de los conflictos de las entidades y dependencias de la administración pública que surjan con sus trabajadores o aquellos que involucren controversia sobre las prestaciones legales y extralegales concedidas los mismos, las cuales al actualizar ciertos supuestos pueden reclamarse por sus beneficiarios, lo que no incluye asuntos de índole laboral como el que planteó la parte actora.

Así se tiene que la parte actora se confunde al impugnar una negativa ficta, aduciendo que no fue emitida la respuesta a su petición de que se emitiera una respuesta fundada y motivada; sin embargo, la el cambio de nombre de la orden de compra y su pago y en su caso el pago de cuarenta meses adicionales por muerte accidental, indiscutiblemente, tienen naturaleza laboral, como mejor lo explica la tesis jurisprudencial[4] de rubro y texto siguiente:

> **"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER EL ENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO QUE ES OMISO EN EL PAGO DEL SALARIO O QUE INCUMPLE PRESTACIONES DE ÍNDOLE LABORAL, AL ACTUAR COMO PATRÓN EN UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN.** Se considera "autoridad" a las personas que, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni tomar en consideración el consenso de la voluntad del afectado. En este sentido, debe señalarse que el Estado tiene una doble personalidad; la primera, como ente de derecho público cuando actúa investido de imperio en

[4] Registro: 2011298. Localización: Décima Época. Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II Página: 1639. Tesis: III.4o.T. J/3 (10a.) Materia(s): Común, Laboral.

sus relaciones frente a los gobernados; y, la segunda, como persona moral sujeto de derecho privado, cuando actúa como particular frente a otros sujetos particulares. En efecto, la teoría general del derecho hace una clasificación de las relaciones jurídicas en: de coordinación, supra-subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o reguladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. Las relaciones de supra-subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, y se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destaca el contencioso administrativo, el propio juicio de amparo, así como los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías como limitaciones al actuar del gobernante. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre órganos del propio Estado. En este contexto, si el Estado contrata a una persona para que desempeñe cualquier labor dentro de una entidad pública, la actuación del titular del órgano de que se trate, frente a la persona contratada, no será una actuación investida de imperio, sino una verdadera relación laboral surgida en un plano de igualdad (coordinación) entre el Estado como contratante y la persona que va a desempeñar un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores. Luego, si en el caso el quejoso reclama de una dependencia de la administración pública o de un organismo descentralizado el incumplimiento de ciertas prestaciones derivadas de su relación laboral (falta de pago o descuentos a su salario), es inconcuso que dicho acto no tiene la naturaleza de acto de autoridad para efectos del amparo, pues las autoridades responsables (patrones) señaladas por el quejoso no tienen ese carácter, pues actúan como patrones en una relación de coordinación y no en un plano de supra-subordinación como autoridades investidas de imperio. Ni siquiera el acto reclamado (omisión o descuento del salario) es un acto que pueda considerarse para la procedencia del amparo, porque el salario está íntimamente vinculado con la relación obrero-patronal y con las condiciones fundamentales de la relación de trabajo entre el quejoso y la patronal, susceptible de impugnarse mediante el procedimiento laboral correspondiente y no a través del amparo.

(Énfasis añadido)

La Secretaría de Educación Pública, no actuó como autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo porque actúa en torno al pago de un seguro de vida institucional, el cual es una prestación extralegal, que surge de la relación obrero-patronal, de conformidad con la póliza con el Gobierno de Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, como ente asegurador.

La negativa ficta al cambio de nombre de la orden de compra y su pago respecto del seguro de vida institucional y en su caso del adicional de cuarenta meses por muerte accidental que la parte actora reclama al Oficial Mayor de Secretaría de Educación de Veracruz (como institución pública), tiene la calidad de ente asegurador y encargado de otorgar la prestación (en lo que es materia de su objeto y competencia legal) a los trabajadores que prestaron sus servicios para dicha entidad y a sus beneficiarios. De esto se deduce, que la Secretaría de Educación Pública puede subrogar las obligaciones de aseguramiento como institución pública patronal, respecto de los trabajadores y sus beneficiarios (como lo es la parte actora).

En ese tenor, si en el particular la parte actora y recurrente reclamó la negativa ficta respecto de su solicitud de cambio de nombre a su favor relativa a la orden de compra generada a favor de la beneficiara [redacted] y su correspondiente pago, ese acto es propio y reclamable a la Secretaría de Educación en su calidad de ente asegurador, como lo establece el Manual Especifico de Procedimientos de dicha Secretaría en su punto 3.8.13 del Procedimiento para el pago del Seguro de Vida Institucional por ser una prestación en dinero prevista en la legislación de la materia y como un derecho a favor de los trabajadores y beneficiarios.

Cobra aplicación la jurisprudencia[5], que sirve de apoyo, de rubro "**SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE**

[5] Novena época, registro 160995, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, Jurisprudencia: 2a./J. 134/201, materia: común, página 1511.

INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL.".

Por tanto, cuando un asegurado o su beneficiario solicita al Secretaría de Educación Pública cualquier prestación de seguridad social prevista en la ley o extra legal, dicha dependencia se encuentra en la relación jurídica como ente asegurador, de forma que está sometido al imperio de la ley, a favor del asegurado.

Luego entonces, si se eleva una solicitud a la Secretaría de Educación de Veracruz, en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que éste la responda en su carácter de ente asegurador, la omisión que en su caso se reclama en el juicio de nulidad, no debe ser considerada como acto de autoridad para efectos juicio contencioso administrativo, toda vez que no actúa revestida de imperio frente al particular, sino que la relación entre la Secretaría y el asegurado, se da en un plano de igualdad puesto que el ente asegurador sustituye en sus obligaciones al patrón, por lo que no puede ser considerado como autoridad para efectos del juicio contencioso atento a lo dispuesto por el artículo 2 fracciones I y VI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Por tanto, este Órgano Colegiado considera que el carácter de autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo, en relación a omisiones atribuidas a la Secretaría de Educación de Veracruz por no dar contestación a solicitudes formuladas en ejercicio

del derecho de petición previsto en el artículo 8o. Constitucional, debe atender al caso particular, es decir, al tipo de planteamiento o solicitud que se eleve a dicho instituto, pues conforme a lo explicado en líneas precedentes, depende del carácter con el que se solicite a la Secretaría de Educación de Veracruz que actúe, como deberá determinarse si la omisión de referencia puede considerase o no como acto de autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo.

Así las cosas, resulta válido llegar a la conclusión de que la Secretaría de Educación de Veracruz no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo cuando omite responder una solicitud que se le formula con fundamento en el artículo 8o. constitucional, cuando actúa en su carácter de ente asegurador pues no se trata de un acto de autoridad, ya que efectúan peticiones en su carácter de patrón que otorgó a un trabajador una prestación laboral que se reclama en carácter de beneficiario actuando como patrón.

Tratándose de las prestaciones derivadas de relaciones laborales, el legislador ha considerado que los conflictos que se susciten entre las entidades públicas del Estado de Veracruz y sus Trabajadores y como consecuencia los beneficiarios de estos, corresponden al ámbito competencial de la el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje será competente de conformidad con el artículo 183 fracciones III y X de la Ley Estatal del Servicio Civil del Estado de Veracruz

Lo hasta aquí considerado, permite a este Alzada estimar no ajustada a derecho la apreciación del A quo, por lo que debe decretarse actualizada la causa de improcedencia analizada relativa a la fracción I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, de ahí que sobrevenga el sobreseimiento del juicio atento al numeral 290 fracción II del ordenamiento invocado

Lo que origina se **revoque** la sentencia combatida, por las consideraciones expuestas con anterioridad, precisando que se

configura el **sobreseimiento** del juicio al acreditarse que el conocimiento del acto impugnado negativa ficta por falta de respuesta al escrito de fecha veintitrés de abril de dos mil dieciocho, al tratarse de una solicitud que parte del derecho derivado de la relación laboral de la otorgante del seguro de vida institucional, que trasciende a sus beneficiarios, de ahí que si la parte actora reclamó el cambio de la orden de compra generada a nombre de [redacted] y su pago por la muerte accidental de [redacted] este Tribunal es incompetente para conocer del mismo.

Asimismo, se determina es inatendible examinar los agravios formulados expresamente por todos los recurrentes, dado que como se fundó y motivó las causales de improcedencia son de orden público y el juzgador debe examinarlas oficiosamente, regla extensiva al recurso de revisión, de tal forma que si estima se configura alguna se está impedido para efectuar el estudio de fondo del asunto.

Sirve de apoyo a este criterio la jurisprudencia[6] de rubro y texto siguiente:

> **IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el

[6] Novena época, 194697, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, jurisprudencia: 1a./J. 3/99, materia: común, página 13.

> artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.
>
> (Énfasis añadido)

En consecuencia, esta Superioridad colige que lo procedente al caso es, **revocar** la sentencia de fecha **treinta y uno** de **enero** de **dos mil veinte**, dictada dentro de los autos del expediente **638/2018/1ª-II** del índice de la Primera Sala de este Tribunal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 336 fracción III, 344 fracción II, 345 y 347 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, por lo que se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de fecha **treinta y uno** de **enero** de **dos mil veinte**, que dictara el Magistrado de la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, dentro de los autos del Juicio Contencioso Administrativo número **638/2018/1ª-II** de su índice, por los motivos lógico-jurídicos expuestos en la consideración cuarta que precede.

SEGUNDO. Se decreta el **sobreseimiento** del presente juicio, por los motivos lógico-jurídicos expuestos en la consideración cuarta del presente fallo.

TERCERO. Notifíquese según corresponda a la parte actora y a la autoridad demandada.

A S I por mayoría de votos lo resolvieron y firman los suscritos Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ, Magistrada Habilitada en suplencia de la ciudadana LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ, Magistrada Titular de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz. Lo anterior, en cumplimiento al acuerdo número TEJAV/11/07/20 aprobado por el Pleno de este Tribunal en la sesión celebrara el día nueve de diciembre de dos mil veinte y al oficio 06/2021/LSR de fecha 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, ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ Y ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ, siendo ponente la primera de los citados; asistidos legalmente por el Secretario General de Acuerdos, ANTONIO DORANTES MONTOYA, con quien actúan. **DOY FE.** Por su parte la magistrada ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ, formuló voto particular.

IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ
Magistrada Habilitada

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
Magistrado

ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

VOTO PARTICULAR

TOCA NÚMERO 124/2020 Y ACUMULADOS 125/2020 Y 243/2020.

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo último del artículo 16 y diverso 34 fracción III de la Ley Orgánica Número 367 de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, por este conducto me permito emitir *voto particular* respecto al Proyecto formulado por la Magistrada Ponente, habilitada de la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, mediante el cual al momento de resolver el Toca número 124/2020 y acumulados 125/2020 y 243/2020, determinó *revocar* la sentencia de fecha treinta y uno de enero de dos mil veinte, emitida por el Magistrado Titular de la Primera Sala Unitaria de este mismo Tribunal; dentro del Expediente relativo al Juicio Contencioso Administrativo número **638/2018/1ª-II**, de su índice, con efectos de sobreseimiento, en términos de lo previsto por la fracción I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en relación con el numeral 290 fracción II del mismo Ordenamiento invocado.

RAZONES DEL DISENSO

No se comparte la decisión de la mayoría de los Magistrados que en el caso concreto integramos Sala Superior, de *revocar* la sentencia de fecha treinta y uno de enero de dos mil veinte, emitida

por el Magistrado Titular de la Primera Sala Unitaria de este mismo Tribunal; por las razones siguientes:

Dado que la petición efectuada en términos del artículo 8 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, por parte de la actora en lo principal, en tratándose ella de una particular y la Secretaría de Educación ante dicho supuesto, de una autoridad; el acto de negativa ficta que reclama respecto al pago del Seguro Institucional, acorde a los dispuesto por el la fracción I del artículo 2 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la especie aplicable, se reviste de naturaleza administrativa y no laboral. Ello, dado el carácter de "particular" con el cual se efectúa la petición en cuestión, el cual en términos de la fracción XV del citado numeral conlleva a reconocer a la actora el carácter de "interesado", en correlación con lo dispuesto por la fracción I, inciso a) del diverso 281 del Código en comento y 5 párrafo primero de la Ley Número 367 que rige a este Tribunal Estatal; y con el artículo 1 párrafo primero del Código que viene siendo invocado.

Por lo anterior, es que la suscrita considera resultar procedente en la especie, la *modificación* de *la sentencia combatida* en esta vía de revisión, considerando para tal efecto, como fundado el agravio primero hecho valer por la actor en la presente vía, atento a la omisión por la parte del A quo, en pronunciarse respecto al pago que reclama la actora, equivalente a cuarenta meses más; al versar el fallecimiento de la Titular del Seguro Institucional cuyo pago en vía del juicio de origen la actora reclama, en una muerte accidental.

En ese contexto, los efectos de dicha *modificación*, recaerían en ordenar al Oficial Mayor, al Jefe del Departamento de Administración de Personal Federal y a la Dirección de Recurso Humanos, todos de la Secretaría de Educación de Veracruz, a realizar las gestiones necesarias para que la orden de compra generada en favor de Ángela Cerón Tadeo, sea modificada en favor de la parte actora en lo principal, Ciudadana María Luisa Sarmiento Cerón, así como para que ésta última reciba el cincuenta por ciento del seguro de vida institucional y cuarenta meses más, por muerte accidental, correspondiente a la finada Aurelia Conde Valenzuela. Vinculando para el cumpliendo de dicha condena a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, habida cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, corresponde a ésta, el pago en forma centralizada de las obligaciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado; vinculación que se estima pertinente para hacer efectivo el fallo, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 17de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fracción V del diverso 4 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el caso concreto, aplicable.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, exhibo ante esta Alzada, mi correspondiente voto particular, contrario al proyecto de resolución de Toca número 124/2020 y acumulado 125/2020 y 243/2020 del índice de la Sala Superior de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

A T E N T A M E N T E
DRA. ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ

Magistrada adscrita a la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa

CLLM