



### **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:*

<b>Nombre del área administrativa</b>	<b>PRIMERA SALA</b>
<i>Identificación del documento</i>	<b>Juicio Contencioso Administrativo</b> <i>(EXP. 574/2016/1<sup>a</sup>-I )</i>
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	<b>Nombre de la parte actora y de terceros</b>
<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 Secretario de Acuerdos:</i>	<b>Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla.</b> 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	25 de febrero de 2021 <b>ACT/CT/SO/02/25/02/2021</b>

**Juicio Contencioso Administrativo:**

574/2016/1<sup>a</sup>-I

**Actor:** Eliminado: datos personales.

**Fundamento legal:** Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identifiable a una persona física..

**Autoridades demandadas:** Director General del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz y otra.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A DOCE DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**Sentencia** que determina el sobreseimiento del juicio por incompetencia de este Tribunal.

**GLOSARIO.**

Código:	Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en vigor.
Sala Regional:	Sala Regional Zona Centro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz.
Instituto:	Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz.

**RESULTANDOS.**

**1. Antecedentes del caso.**

Mediante escrito<sup>1</sup> recibido el día diez de octubre de dos mil dieciséis en la Oficialía de Partes de la Sala Regional, la Ciudadana Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física., por su propio derecho, demandó en la vía contenciosa administrativa la nulidad de los actos administrativos consistentes en a) la negativa ficta configurada por la omisión del Instituto de dar contestación formal a la solicitud de pensión por muerte, presentada en el Departamento de Vigencia de Derechos de ese organismo el día veinticuatro de marzo de dos mil quince, y b) la omisión del otorgamiento de la pensión por muerte, derivado de la solicitud recién mencionada, imputados al Director General y al Jefe del Departamento de Vigencia de Derechos, ambos del Instituto.

En fecha veintisiete de octubre de dos mil dieciséis la Sala Regional admitió en la vía ordinaria la demanda interpuesta, admitió las pruebas que resultaron ofrecidas conforme al Código y ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que dieran contestación a la misma, lo cual realizaron por conducto de la apoderada legal, Ana Laura Páez Moreno, mediante un escrito<sup>2</sup> recibido el día dos de diciembre de dos mil dieciséis en la oficialía de partes de la Sala Regional, en el cual dieron contestación a los hechos expuestos por la parte actora y ofrecieron las pruebas que estimaron pertinentes.

Mediante acuerdo de fecha treinta y uno de enero de dos mil diecisiete se otorgó a la parte actora el plazo de diez días para que ampliara su demanda, lo cual realizó el día siete de abril del mismo año a través de un escrito<sup>3</sup> en el amplió los hechos de su demanda.

Por su parte, las autoridades demandadas dieron contestación a la ampliación de demanda por conducto de un escrito<sup>4</sup> recibido el día veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete y admitido mediante acuerdo de fecha diecinueve de octubre de ese mismo año, en el cual se hizo

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 16 del expediente.

<sup>2</sup> Fojas 30 a 37 del expediente.

<sup>3</sup> Fojas 62 a 66.

<sup>4</sup> Fojas 76 a 79.

efectivo el apercibimiento a la parte actora en el sentido de tener por no ofrecida la prueba de informes marcada con el inciso ñ) de su escrito de ampliación de demanda.

El día veintidós de mayo de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia<sup>5</sup> de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código, sin la asistencia de las partes, en la que se tuvieron por formulados los alegatos de la parte actora<sup>6</sup> y de la autoridad demandada<sup>7</sup>. Una vez concluida se ordenó turnar el expediente a resolución, lo cual se hace en los términos que se exponen a continuación.

## 2. Puntos controvertidos.

En el **primer** concepto de impugnación que plantea la parte actora señala, en síntesis, que se ha configurado una resolución negativa ficta al haber transcurrido en exceso los cuarenta y cinco días referidos en el artículo 157 del Código, para que el Instituto atendiera su solicitud de otorgamiento de pensión por muerte. Agrega que, en consecuencia, al corresponderle dicho beneficio la Sala Regional era competente para ordenar el otorgamiento de la pensión de mérito.

Ahora, en el **segundo** concepto de impugnación expone la parte actora, esencialmente, que debe privar el respeto a la seguridad social y, en consecuencia, le asiste el derecho a la pensión reclamada puesto que no existe incompatibilidad alguna para recibir la pensión por parte del Instituto y una remuneración por parte del organismo público al que pertenece.

Por su parte, las autoridades demandadas argumentan que a la solicitud de la actora le recayó una contestación, la cual se expuso en el oficio número VD/0498/2015 de fecha once de mayo de dos mil quince. Añaden que la solicitud de pensión por muerte fue negada derivado de que a la actora le fue otorgado el pago de los gastos de funeral mientras que al Ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de**

---

<sup>5</sup> Fojas 107 a 110.

<sup>6</sup> Escrito agregado a fojas 102 a 106.

<sup>7</sup> Escrito visible a fojas 98 a 101.

Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identifiable a una persona física., el pago de la indemnización global, razón por la cual no existen cuotas derivadas de las cotizaciones del finado **Eliminado: datos personales**. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identifiable a una persona física, que sirvan para cubrir la pensión por muerte. Con el respectivo escrito de contestación, las autoridades demandadas ofrecieron como prueba el oficio número VD/439/2016<sup>8</sup> de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, mismo que fue admitido por la Sala Regional mediante acuerdo emitido el día treinta y uno de enero de dos mil diecisiete.

En **ampliación de demanda**, la parte actora expuso que en el oficio número VD/439/2016 de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, en ningún momento se le manifestó que mediante acuerdo número 81070 de fecha veintitrés de mayo de dos mil catorce le fue otorgado al Ciudadano **Eliminado: datos personales**. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identifiable a una persona física. (su hijo) el beneficio de la indemnización global. Agregó que al contar su finado esposo con más del mínimo de los años cotizados ante el Instituto, éste debió otorgar la pensión por muerte en su favor dado que sí cumple con los requisitos establecidos en la ley.

En **contestación a la ampliación de demanda**, las autoridades demandadas reiteraron los argumentos expuestos en su escrito de contestación de demanda, mismos que ya fueron referidos en este apartado en párrafos anteriores.

Aunado a lo anterior, derivado del conocimiento del asunto por parte de este Tribunal se advierte la actualización de una causal de improcedencia que impide emitir un pronunciamiento de fondo, en

---

<sup>8</sup> Fojas 44 a 47 del expediente.

particular, la relativa a la incompetencia para conocer del fondo del asunto sometido a su jurisdicción.

Por lo tanto, se tienen como cuestiones a resolver las siguientes:

**2.1.** Establecer si en el caso se actualiza la causal de improcedencia relativa a la incompetencia de este Tribunal.

**2.2.** De desestimarse la causal de improcedencia advertida de oficio, dilucidar la configuración de la negativa ficta impugnada, su validez o invalidez y, con base en ello, determinar la existencia del derecho subjetivo de la parte actora y la procedencia de las pretensiones.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

Esta Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es incompetente para conocer y resolver el presente juicio, de conformidad con lo dispuesto por 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 y 5 fracción XII de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; así como los artículos 1 y 289 fracción I del Código, como se expondrá en el apartado siguiente.

### **II. Análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio.**

Con fundamento en los artículos 291 y 325 fracción II del Código, se abordará el estudio de la causal de improcedencia advertida de oficio.

#### **2.1. Respeto de la negativa ficta.**

En particular, el juicio versa sobre una negativa ficta que imputa la actora al Director General y al Jefe del Departamento de Vigencia de Derechos,

ambos del Instituto, resolución ficta que se encuentra regulada en el Código, norma respecto de la cual este Tribunal tiene competencia para su interpretación y aplicación.

Sin embargo, de acuerdo con la naturaleza de las resoluciones fictas, entendidas como el acto administrativo configurado por el silencio de la autoridad que implica considerar que a la solicitud le recayó una respuesta en sentido afirmativo o negativo según lo establezca la ley, de configurarse tal, el órgano jurisdiccional se encuentra obligado a atender el fondo del asunto.

Esto es, al estimarse que la autoridad ha denegado de manera tácita lo solicitado por el particular, el juzgador debe enfocarse en la materia de lo pretendido por este último. Así se sostiene en la tesis de jurisprudencia que se transcribe enseguida:

**NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.** En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.<sup>9</sup>

De la ejecutoria que da origen a la tesis transcrita, se obtiene que la autoridad en su contestación de demanda no puede invocar causas de improcedencia de la petición respectiva, así como que el órgano jurisdiccional no puede declarar la validez de esa negativa ficta con apoyo en dichas causas, pues la presunción en el sentido de que con su silencio la autoridad emitió una resolución de fondo respecto de las pretensiones del particular, otorga razón de ser al derecho de

---

<sup>9</sup> Tesis 2a./J. 165/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, diciembre de 2006, p. 202.

interposición de los medios de defensa a fin de que sea el juzgador quien se pronuncie respecto de la validez o invalidez de esa negativa.

En otras palabras, esta Primera Sala distingue dos momentos: el primero, que comprende la petición del particular y el plazo legal que tiene la autoridad para pronunciarse sobre ella, y el segundo, relativo al silencio de la autoridad que, según lo disponga la ley, dará lugar a la denegación tácita de lo pedido, la consecuente interposición del medio de defensa y la contestación de demanda de la autoridad, en la que ésta expone los fundamentos y motivos de su negativa, lo que convierte a la negativa en una denegación expresa.

Bajo ese entendido, se concibe que una vez configurada la denegación tácita, la *litis* se centre ahora en lo pretendido por el particular y que se entiende negado por la autoridad.

De ese modo se explica que el Tribunal no pueda apoyarse en causas de improcedencia de la petición para resolver sobre la validez de la negativa ficta, pues una vez que ésta se configuró, no cabe referirse a cuestiones procesales que impidan el conocimiento de su fondo, sino que corresponde examinar lo pretendido para determinar la validez o invalidez de la negativa.

Lo anterior en modo alguno implica que este Tribunal deba abstenerse de estudiar las causales de improcedencia del juicio planteadas por las partes o advertidas de oficio, puesto que lo que la jurisprudencia de mérito dispone es la prohibición de atender a cuestiones procesales referentes a la promoción que motivó la negativa ficta (causales de improcedencia de la petición), pero no a las causales de improcedencia del juicio, que se encuentren basadas en lo pretendido por el particular en su petición y que fue negado por la autoridad.

Luego, aun cuando en principio el Tribunal tiene competencia para conocer de las controversias relacionadas con actos administrativos configurados por el silencio de la autoridad, no puede soslayarse que, al tratarse de la negativa ficta, invariablemente debe tener en consideración el fondo del asunto, es decir, la pretensión del particular

con su petición extendida a la autoridad, para determinar si tiene o no competencia.

De esto último se ocupa el apartado siguiente.

## **2.2. Respeto del fondo del asunto.**

En el caso específico, la pretensión del particular la constituye el otorgamiento de una pensión por muerte, como consecuencia del fallecimiento del cónyuge de la parte actora, que según afirma, se encontraba afiliado al Instituto. Tal pretensión constituye el fondo al que este Tribunal debe atender para pronunciarse sobre la actualización de la causal de improcedencia relativa a la incompetencia de este órgano.

En ese orden, se parte de que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración de justicia debe concretarse a través de tribunales que estarán expeditos para impartirla en los términos que fijen las leyes. Ello implica una obligación para este órgano jurisdiccional de ajustarse a los lineamientos expresos que las leyes prevén.

De entre tales lineamientos destacan los presupuestos procesales que deben verificarse previamente al conocimiento y decisión del fondo del asunto. Como presupuesto procesal, las causas de improcedencia constituyen supuestos que, por un lado, limitan la actuación del juzgador a los casos en los que tiene permitido asumir su jurisdicción y, por otro lado, otorgan a las partes la seguridad de que la definición de su situación jurídica se concretará bajo los principios constitucionales establecidos.

Por esa razón, las causales de improcedencia previstas por las leyes son consideradas cuestiones de orden público, en tanto que es de interés general que la función jurisdiccional se ejerza por los órganos legalmente competentes y que la decisión sobre la controversia se emita ajustada al orden jurídico.

De manera particular, la competencia de este Tribunal se encuentra limitada a los casos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica del

Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, de los cuales conoce en los términos del artículo 280 y 280 Bis del Código; por su parte, las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo se ubican en el artículo 289 de este último ordenamiento; disposiciones que en conjunto delimitan su función jurisdiccional.

La verificación de las causas en las que el Tribunal se encuentra impedido para resolver las controversias que se plantean, además de constituir cuestiones de orden público, resultan de estudio preferente en la medida en que su valoración garantiza la seguridad jurídica de las partes, así como de estudio oficioso en tanto que los presupuestos procesales son obligatorios para todos los intervenientes en el proceso, sin que puedan sujetarse únicamente a la voluntad de las partes.

Particularmente, esta Primera Sala advierte la existencia de una causa de improcedencia para el conocimiento y resolución del asunto, misma que radica en la incompetencia de este Tribunal para pronunciarse sobre el otorgamiento de la pensión solicitada. Esto es, para que esta Sala se encuentre en condiciones de determinar que la parte actora debe obtener el derecho a la pensión por muerte, es necesario que tal determinación se adopte como restitución de un derecho afectado, es decir, que haya existido previamente tal derecho, lo que en el caso no acontece pues tan no existe que justamente esa es la pretensión sobre la que versa el conflicto.

Lo anterior significa que esta Sala solo tiene competencia para revisar la legalidad del acto administrativo y en su caso, ordenar la restitución de un derecho ya existente que hubiera sido afectado, pero en modo alguno tiene competencia para otorgarle un derecho a la parte actora que no existe en su haber jurídico.

Luego, la actuación que se solicita de este Tribunal para conocer y resolver el asunto no se ubica dentro de la competencia ni del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni de este Tribunal, y tampoco constituye una pretensión susceptible de ventilarse en la vía administrativa, por las consideraciones que se exponen a continuación.

De inicio, debe precisarse que la acción contenciosa administrativa no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida<sup>10</sup> donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan actos, procedimientos o resoluciones administrativas definitivas.

Al respecto, el artículo 5 fracción VI de la Ley Orgánica de este Tribunal dispone que conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos dictados en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones del Estado.

Para clarificar lo que debe entenderse por lo anterior, precisa remitirse al artículo 2 fracciones I, XXV y XXVI del Código, que contempla las definiciones siguientes:

I. Acto administrativo: La declaración unilateral de voluntad, externa, particular y ejecutiva, emanada de la Administración Pública, que tiene por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general.

XXV. Procedimiento administrativo: El conjunto de actos y formalidades jurídicos realizado conforme a lo dispuesto por este Código, tendente a producir un acto de la Administración Pública.

XXVI. Resolución administrativa: El acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

Así, para dilucidar si la controversia planteada corresponde a aquellas de las que el Tribunal posee competencia, se requiere atender a la naturaleza de la acción, a la cual se arriba mediante el análisis de las

---

<sup>10</sup> "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL."

Tesis 2a. X/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, p. 336.

pretensiones, los hechos, las pruebas y los preceptos legales en que se apoya la demanda.<sup>11</sup>

En esencia, la parte actora demanda la presunta negativa ficta por virtud de la cual, las autoridades demandadas del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz respondieron de forma negativa a su solicitud de otorgamiento de pensión por muerte. Por lo tanto, promueve el juicio contencioso administrativo para solicitar la nulidad de dicha resolución ficta con la finalidad de que el Tribunal le otorgue el derecho a obtener la pensión que solicitó.

Tal pretensión evidencia que, en el caso concreto, no se ha producido una declaración que tenga por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general. Por lo contrario, el controvertido radica en dilucidar la procedencia del derecho que se solicita, es decir, lo que se reclama es el otorgamiento del derecho a la pensión, lo que permite concluir que al momento no existe una pensión otorgada con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones del Estado que actualice la competencia de este Tribunal para conocer y resolver el asunto.

Ahora bien, es de conocimiento de este órgano constitucional autónomo que el artículo 46 fracción VII de la Ley número 583 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, vigente al momento de plantear el conflicto, otorga al Tribunal de Conciliación y Arbitraje la competencia para conocer de las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y las instituciones de seguridad social estatales, respecto de las prestaciones en materia de pensiones civiles. Tal disposición incluso se mantiene en los mismos términos en la Ley 615 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en vigor a partir del día nueve de febrero de dos mil dieciocho, visible en el artículo 30 fracción VII.

De la competencia asignada tanto al entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al actual Tribunal Estatal de Justicia

---

<sup>11</sup> “COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.”

Tesis P.J. 83/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 28.

Administrativa, como al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se advierte una distinción, a saber: mientras que la competencia en materia administrativa se surte ante la existencia de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos dictados en materia de pensiones con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones del Estado, la competencia en materia laboral surge respecto de las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y las instituciones de seguridad social estatales, respecto de las prestaciones en materia de pensiones civiles, las cuales no son otras que las contenidas en el artículo 2 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, esto es, la jubilación, los seguros de vejez, incapacidad, invalidez y causa de muerte, los gastos de funeral, la indemnización global, los préstamos a corto y a mediano plazo, y la promoción de préstamos hipotecarios y de créditos para la adquisición en propiedad de casa o terreno para la construcción, destinados a la habitación familiar del trabajador.

En otras palabras, la competencia en materia administrativa abarca las pensiones ya otorgadas que representan un cargo al erario, ya sea del Estado o del Instituto de Pensiones; y la competencia en materia laboral comprende las controversias respecto del otorgamiento del derecho a obtener la prestación.

Al respecto, se considera aplicable la tesis de jurisprudencia del otrora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del tenor siguiente:

**"NEGATIVA DE INCAPACIDAD TOTAL POR RIESGO DE TRABAJO EMITIDA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA MATERIAL.-** Acorde a lo dispuesto por el artículo 14 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan en materia de pensiones civiles, que sean con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que tratándose de pensiones civiles, la constituyen la resolución de concesión de pensión, entendido como el documento emitido por el Instituto, por medio del cual se reconoce a los trabajadores o a sus familiares derechohabientes la calidad de pensionados por cumplir con los requisitos que señala el reglamento, acorde con el artículo 2 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad

y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en consecuencia, cuando se demanda la "negativa de incapacidad total por riesgo de trabajo", en la que se comunica la resolución emitida por el Comité de Medicina en el Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o por los médicos del Instituto, no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción VI del artículo referido, ya que dicho acto deriva de la relación laboral, entre dicho instituto y sus trabajadores, por lo que éste constituye un acto eminentemente laboral, tal como lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis 2a.XXVI/99, cuyo rubro señala: "COMPETENCIA LABORAL. RADICA EN LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO UN TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO DEMANDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EL RECONOCIMIENTO DE UN RIESGO DE TRABAJO Y EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE.", relacionada con la Jurisprudencia 2a./J. 22/96, con el rubro "COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO"; en consecuencia resulta improcedente el juicio contencioso administrativo en contra de dicho acto."<sup>12</sup>

Más allá de la interpretación literal de la ley, la distinción encuentra sustento en la interpretación sistemática de dichos preceptos, esto es, en función a los demás que integran el ordenamiento, o bien, a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico.

En efecto, los principios generales previstos en el Código establecen que el objeto de las disposiciones contenidas en él consiste en regular las bases generales de los actos y procedimientos de la administración pública, los cuales como ya se expuso en los párrafos que preceden, son entendidos como la declaración unilateral de voluntad, ejecutiva, emanada de la administración pública, tendente a crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta. Definición que se ubica en el concepto de actos realizados por la administración pública con el carácter de autoridad, esto es, provista de imperio.

Particularmente, el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz es el organismo público descentralizado de la administración pública que se

---

<sup>12</sup> Tesis VII-J-SS-147, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Año IV, número 36, julio de 2014, p. 54.

encuentra encargado de otorgar las prestaciones de seguridad social en la entidad federativa, a los trabajadores al servicio del Estado.

De entre las atribuciones que le son asignadas por la ley<sup>13</sup>, se desprende un doble carácter de la institución, a saber: como organismo fiscal autónomo, en la concentración de las cuotas, aportaciones y demás ingresos así como en la práctica de verificaciones, visitas domiciliarias y la comprobación del cumplimiento de obligaciones en términos de dicha Ley, a cargo del Gobierno del Estado y los organismos públicos incorporados; y, por otra parte, como ente asegurador, en el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social a los asegurados y sus beneficiarios<sup>14</sup>.

En específico, como ente asegurador, el Instituto actúa en sustitución del Estado-patrón, a quien corresponde de manera originaria la obligación de proporcionar seguridad social a sus trabajadores, conforme con el artículo 123 apartado B fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se afirma en virtud que los ingresos que se obtienen de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro se consideran asimilables al producto del trabajo, pues sustituyen al salario cuando el trabajador ya no se encuentra laboralmente activo.<sup>15</sup> De ahí que tales prestaciones deriven de una relación laboral y, en ese tenor, cuando se trata del reconocimiento del derecho a obtenerlas, el ente asegurador se subroga en las obligaciones del patrón.

Por lo tanto, la interpretación que se hace respecto de los artículos 5 fracción VI de la Ley Orgánica de este Tribunal y 46 fracción VII de la

---

<sup>13</sup> Artículo 75 de la Ley 20 y artículo 76 de la Ley 287, ambas de Pensiones del Estado de Veracruz.

<sup>14</sup> En ese tenor: “INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO EMITE ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS U OMISIVOS, COMO ENTE ASEGURADOR, EN SUSTITUCIÓN DEL PATRÓN.”

Tesis VIII.2o.P.A. J/32, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 2032.

<sup>15</sup> “SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

Tesis P. XXXVI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXII, t. I, julio de 2013, p. 63.

Ley número 583 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, (actualmente contenido en el artículo 30 fracción VII de la Ley 615 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz), que consiste en distinguir la competencia administrativa para conocer pensiones **ya otorgadas que representan un cargo** al erario, ya sea del Estado o del Instituto de Pensiones, de la competencia en materia laboral para conocer de las controversias respecto del **otorgamiento del derecho a obtener la prestación**, resulta congruente con el orden jurídico que asigna al otorgamiento del derecho a la jubilación una naturaleza laboral.

Ahora bien, la interpretación judicial respecto de dicha distinción ha determinado que cuando el trabajador adquiere la calidad de pensionado, es decir, cuando la pensión ya fue otorgada, entonces se constituye entre éste y el instituto de seguridad social que corresponda una nueva relación de naturaleza administrativa, pues el ente asegurador, provisto de imperio, puede crear, modificar o extinguir la situación jurídica del pensionado, casos en los cuales se surte la competencia a cargo del órgano jurisdiccional en materia administrativa.

Tienen relación con lo anterior, *a contrario sensu*, las tesis de jurisprudencia que se transcriben enseguida:

**“PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.** La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación precisa la competencia por materia de los Juzgados de Distrito en sus artículos 51, 52, 54 y 55, de los que se advierte que para fijar la competencia por materia en los juicios de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Ahora, si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica está otorgada a favor del trabajador o de su derechohabiente, y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente

a los incrementos que le corresponden de acuerdo con la norma aplicable; de ahí que la competencia por materia para conocer del juicio de garantías instaurado en su contra se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa en los lugares en que exista esa competencia especial, sin perjuicio de que los órganos jurisdiccionales con competencia mixta conozcan de dichos juicios donde no exista la competencia especializada.”<sup>16</sup>

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE NULIDAD PROMOVIDA CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DEL ISSSTE EN RELACIÓN CON EL AJUSTE A LA PENSIÓN QUE SOLICITÓ UN EX SERVIDOR PÚBLICO. CORRESPONDE A LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y NO AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE Y ESCALAFÓN LOCAL.** En términos del artículo 14, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el referido órgano es competente para conocer de los juicios que se promueven contra resoluciones definitivas de carácter administrativo dictadas en materia de pensiones civiles a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Luego, si el actor promovió demanda de nulidad contra la resolución definitiva dictada con relación al ajuste pensionario solicitado al aludido instituto, compete examinarla a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no al Tribunal de Arbitraje y Escalafón local; cuenta habida que no se reclama el otorgamiento del derecho a la pensión, sino que ésta ya fue otorgada, por lo que la relación entre el ex servidor público y el ISSSTE es de naturaleza administrativa y no laboral.”<sup>17</sup>

Mismo criterio adoptó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo en el Estado de Veracruz, al resolver el conflicto competencial con número 16/2017, en el que concluyó que:

“cuando una autoridad municipal promueve juicio contra el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, de quien demanda la nulidad de pensiones otorgadas en favor de particulares que prestaron sus servicios para dicha municipalidad, por considerar que éstas fueron autorizadas incorrectamente, en perjuicio del presupuesto que le es otorgado para hacer frente a sus fines públicos, la naturaleza de la acción de nulidad de que se trata no puede encuadrarse en la materia laboral, en tanto no subyace la tutela de algún derecho en favor de la parte trabajadora, ni tampoco tiene como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública que otorgó las pensiones, sino que éstas, ya otorgadas y cuantificadas, constituyen una nueva relación de naturaleza administrativa, porque no está en juego su otorgamiento en favor de la parte trabajadora. En consecuencia, de conformidad

<sup>16</sup> Tesis 2a./J. 153/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, octubre de 2009, p. 94.

<sup>17</sup> Tesis III.2o.A. J/1 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIV, t. 3, noviembre de 2012, p. 1601.

con los artículos 34 y 40, inciso f), de la Ley Número 583 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz y 23, fracción V, del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial de dicha entidad, se colige que las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local son competentes para conocer de los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales y los titulares de las entidades paraestatales o paramunicipales, para que sean modificadas o nulificadas las pensiones otorgadas por el instituto referido.”

Lo razonado hasta este punto tiene congruencia, además, con la finalidad del juicio contencioso administrativo, como se explica enseguida.

El artículo 325 fracción VIII del Código establece que las sentencias que dicte el Tribunal deben contener en los puntos resolutivos, la expresión según proceda, de la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto o resolución impugnados y la condena que, en su caso, se decrete. Por su parte, el artículo 327 de la misma norma ordena que en las sentencias que declaren la nulidad del acto, deberá precisarse la forma y términos en que las autoridades otorgarán o restituirán a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados.

De ahí se obtiene que, como se ha manifestado en esta resolución, es procedente en la vía administrativa revisar la legalidad de los actos de autoridades que causan un agravio a los particulares, como lo es la afectación de derechos subjetivos ya existentes, de tal modo que, ante su nulidad, se tiene la obligación de otorgar o restituir el goce de tales derechos. De lo contrario, es decir, de no existir el derecho subjetivo, el actor obtendría un beneficio indebido por la restitución de un derecho que no se encuentra en su esfera jurídica.

Por las razones expuestas, se concluye que en el caso concreto el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz carece de competencia para conocer del asunto planteado, habida cuenta que la naturaleza de la acción, misma que versa en el otorgamiento de un derecho relativo a una prestación de seguridad social, corresponde a la materia laboral; motivo por el cual se considera actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción I del Código, que

deriva en el sobreseimiento del juicio en términos del artículo 290 fracciones II y V, esta última fracción en relación con el último párrafo del artículo 1, ambos de dicha norma.

Por último, no se soslaya que las partes en el juicio han agotado previamente diversas etapas bajo la jurisdicción del ahora extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz, empero, como se expuso al inicio de este apartado, existe una obligación para los órganos jurisdiccionales de ajustarse a los lineamientos expresos previstos por las leyes.

Derivado de lo anterior, al existir una limitación para conocer de un asunto como acontece en el caso concreto, es imperativo para este Tribunal abstenerse de asumir su jurisdicción, pues sostenerla con el pretexto de que dimitir la competencia en el momento presente sería contrario a la garantía de prontitud en la impartición de justicia, causaría un detrimiento a la seguridad jurídica de las partes, que implica el dictado de una sentencia que dé solución total y definitiva al conflicto por parte de un tribunal legalmente competente.

### **III. Fallo.**

Este Tribunal, de nueva creación por Decreto número 343 de fecha diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con número extraordinario 392 del dos de octubre siguiente, al analizar el asunto y en una reflexión absolutamente apegada a los principios de legalidad, responsabilidad, objetividad y respeto a los derechos humanos, declara carecer de la competencia por razón de materia para conocer el caso y, en aras de garantizar una tutela judicial efectiva, determina **sobreseer** el juicio con fundamento en el artículo 290 fracciones II y V, en relación con los artículos 1 último párrafo y 289 fracción I, todos del Código; determinación que se considera una práctica judicial necesaria y pertinente para salvaguardar el derecho humano de acceso a la justicia de las partes que intervienen en el conflicto.

Con la resolución que se adopta no se advierte vulneración a los derechos humanos de la parte actora puesto que el derecho subjetivo

que pretende es imprescriptible, por lo que se encuentra en condiciones de acudir ante el Tribunal que resulte competente a plantear su acción.

En virtud de haberse actualizado una causal de improcedencia del juicio contencioso que deriva en su sobreseimiento, lo que impide un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se prescinde del estudio tanto de la cuestión planteada relativa a la configuración de la negativa ficta, su validez o invalidez y la existencia del derecho subjetivo así como la procedencia de las pretensiones; en su lugar, se dejan a salvo los derechos de la demandante para que los ejercite ante la autoridad que resulte competente.

#### **RESOLUTIVOS.**

**PRIMERO.** Se decreta el **sobreseimiento** del juicio con fundamento en el artículo 290 fracciones II y V en relación con el artículo 289 fracción I, ambos del Código

**SEGUNDO.** **Se dejan a salvo los derechos** de la Ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identifiable a una persona física., para que los haga valer ante autoridad competente.**

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA Y PUBLÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL.** Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**

**Magistrado**

**LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA**  
**Secretario de Acuerdos**