



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 1 -

TOCA DE APELACIÓN. No. AP-034/2020-P-1.

RECURRENTE: *****
(SOCIEDAD FUSIONANTE DE *****), POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE LEGAL, PARTE ACTORA EN EL JUICIO DE ORIGEN.

MAGISTRADO PONENTE:
DOCTOR JORGE ABDO FRANCIS.

VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO.

V I S T O S.- Para dictar sentencia en el recurso de apelación **AP-034/2020-P-1**, interpuesto por ***** (sociedad fusionante de *****), por conducto de su representante legal, parte actora en el juicio, en contra de la **sentencia definitiva** de fecha **nueve de febrero de dos mil veinte**, dictada por la **Segunda** Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, dentro del expediente número **322/2016-S-2**, y,

R E S U L T A N D O

1.- Por escrito presentado ante el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, el veintiuno de abril de dos mil dieciséis, ***** , por conducto de su representante legal, ciudadano ***** , promovió juicio contencioso administrativo en contra del Secretario y la Directora de Recaudación, ambos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, así como del Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco; señalando como actos impugnados los siguientes:

“La resolución de **NEGATIVA FICTA** que se ha configurado por parte de la Dirección de Recaudación dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, por no haber resuelto a la actora dentro del plazo de tres meses que señalan los artículos 31 y 32 del Código Fiscal del Estado de Tabasco, la solicitud de devolución de las cantidades pagadas indebidamente por concepto de

impuesto sobre nóminas en el Estado de Tabasco, correspondientes al periodo comprendido de diciembre de 2013 a mayo de 2015, presentada el 14 de septiembre de 2015 por la hoy actora ante la Dirección de Recaudación dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco.

En efecto, no obstante que la solicitud de devolución fue presentada cumpliendo con todos los requisitos legales aplicables, resulta que a la fecha la actora no ha recibido contestación alguna de la citada autoridad, por lo que es evidente, en términos de los artículos 31 y 32 del Código Fiscal del Estado de Tabasco, que la Dirección de Recaudación dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco ha resuelto fictamente en sentido negativo la solicitud de devolución a que se hace referencia, motivo por el cual se interpone el presente medio de defensa legal.”

2.- Mediante proveído de fecha **veinticinco de abril de dos mil dieciséis**, se admitió la demanda en sus términos, por la Segunda Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, a quien tocó conocer por turno del asunto, radicándolo bajo el número de expediente **322/2016-S-2**.

3.- A través de auto de fecha **ocho de agosto de dos mil dieciséis**, se tuvo por contestada la demanda por parte del Procurador Fiscal de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, así como del Subcoordinador de Asuntos Jurídicos de la Coordinación de Asuntos Jurídicos, en representación del Gobernador Constitucional de Tabasco.

4.- Posteriormente, mediante acuerdo de fecha **veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis**, la Sala admitió a trámite la ampliación de la demanda presentada por la parte actora, dando vista a las autoridades demandadas.

5.- Mediante proveído de fecha **diez de marzo de dos mil diecisiete**, las autoridades demandadas Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo de Tabasco, en representación del Gobernador Constitucional del Estado y el Procurador Fiscal de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco dieron contestación a la ampliación de demanda.

6.- A través de la audiencia final efectuada el quince de noviembre de dos mil dieciocho, se tuvo al ciudadano ***** , como representante legal de ***** , de igual forma, acreditó la fusión



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 3 -

de las empresas ***** y ***** , entre otras, subsistiendo ***** como sociedad fusionante.

7.- Substanciada que fue la secuela procesal del juicio, mediante **sentencia definitiva** dictada el **nueve de febrero de dos mil veinte**, se resolvió dicho juicio, de conformidad con los siguientes puntos resolutivos:

“PRIMERO.- El actor C. ***** , representante legal de la empresa ***** , hoy ***** , probó parcialmente el acto reclamado, al haberse acreditado la configuración de la negativa ficta que aplicó la autoridad demandada **DIRECTOR GENERAL DE RECAUDACIÓN ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, PERTENECIENTE A LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, a la solicitud de devolución realizada con fecha catorce de septiembre de dos mil quince, respecto de pago de lo indebido por concepto de impuesto sobre nóminas, por los motivos y fundamentos citados en el Considerando VII de esta sentencia.

SEGUNDO.- De acuerdo a los razonamientos y fundamentos vertidos en los Considerandos VIII al IX de esta resolución, se declara la **legalidad** de la resolución impugnada, que emitió la autoridad demandada en relación a la solicitud de devolución realizada por la empresa ***** , hoy ***** , con fecha catorce de septiembre de dos mil quince, respecto del pago de lo indebido por concepto de impuesto sobre nóminas.”

8.- Inconforme con el fallo definitivo antes referido, mediante escrito presentado ante este tribunal el cinco de marzo de dos mil veinte, la parte actora interpuso recurso de apelación.

9.- Por acuerdo de **veintiuno de octubre de dos mil veinte**¹, el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto y ordenó correr traslado a las autoridades demandadas, a fin que dentro del plazo de cinco días hábiles, manifestaran lo que a su derecho conviniera, asimismo, se designó al Magistrado titular de la Primera Ponencia para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

¹ En términos del artículo **Tercero Transitorio**, inciso **c)**, de los Lineamientos relativos a la reapertura de las actividades jurisdiccionales, para la ejecución del Programa de Reactivación Gradual y Ordenado de las Actividades Administrativas y Jurisdiccionales de este órgano constitucional autónomo, fue a partir del día **treinta y uno de agosto de dos mil veinte**, que se reanudaron plazos y términos jurisdiccionales, entre otros, para la tramitación y remisión a Ponencias de la Sala Superior de recursos de reclamación, revisión y apelación que se encuentren en la Secretaría General de Acuerdos, ello habida cuenta que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud decretó que el coronavirus SARS-CoV2 y la enfermedad COVID-19, debían calificarse como una pandemia, razón por la cual hubo un llamamiento a los países para que adoptaran medidas urgentes y agresivas; ante tal situación y, de conformidad con las medidas para hacer frente a la pandemia, decretadas por las autoridades de salubridad, se emitieron los Acuerdos Generales S-S/004/2020, S-S/005/2020, S-S/006/2020, S-S/007/2020, S-S/008/2020, S-S/009/2020 y S-S/010/2020, por medio de los cuales se suspendieron las actividades administrativas y jurisdiccionales de este tribunal, por los periodos que abarcaron desde el veinte de marzo hasta el treinta y uno de julio del año dos mil veinte.

10.- En proveído de **siete de enero de dos mil veintiuno**, se tuvo a la Subcoordinadora de Asuntos Jurídicos de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, desahogando la vista, haciendo diversas manifestaciones en torno al presente recurso de apelación y, por otra parte por precluido el derecho de la Secretaría de Finanzas de Estado de Tabasco, al no desahogar la vista ordenada en el acuerdo de fecha veintiuno de octubre de dos mil veinte; ordenándose turnar el toca en el que se actúa para la formulación del proyecto de sentencia correspondiente, siendo recepcionado el día veintidós de enero de dos mil veintiuno, por lo tanto, habiéndose formulado el proyecto respectivo, este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, procede a dictar sentencia en los siguientes términos:

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

PRIMERO.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DE ESTE TRIBUNAL.- Este órgano colegiado es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE APELACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109, 111 y 171, fracción XXII, de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811.

SEGUNDO.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.- Es procedente el recurso de apelación que se resuelve, al cumplir con los requisitos establecidos en el numeral 111, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente², en virtud de que la parte actora se inconforma de la **sentencia definitiva** de fecha **nueve de febrero de dos mil veinte**, dictada por la **Segunda** Sala Unitaria de este tribunal en el juicio **322/2016-S-2**.

Así también se desprende de autos (foja 120 del expediente principal), que la sentencia recurrida le fue notificada a la parte actora el **veinte de febrero de dos mil veinte**, por lo que el término de diez días hábiles para la interposición del recurso en que se actúa que establece

² “Artículo 111.- El recurso de apelación procederá en contra de:

(...)

II. Sentencias definitivas de las Salas.

(...)”



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 5 -

el citado artículo 111, en su último párrafo, transcurrió del **veinticuatro de febrero al nueve de marzo de dos mil veinte**³, por lo que si el medio de impugnación fue presentado el **cinco de marzo de dos mil veinte**, en consecuencia, el recurso se interpuso en tiempo.

TERCERO.- SÍNTESIS DE LOS AGRAVIOS DEL RECURSO.-

De conformidad con lo establecido por el artículo 97 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, se procederá al análisis y resolución de los argumentos de apelación, a través de los cuales la parte actora recurrente expone, substancialmente, lo siguiente:

- a) Que la resolución emitida por la Sala *a quo* deviene ilegal al no haber realizado un correcto análisis del acto impugnado, ya que no advirtió que la publicación del Decreto 008 el treinta de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, no constituyó un nuevo acto legislativo, por ello el efecto del amparo que le concedió el Juzgado Federal en contra del Decreto 008, se encontraba vigente a la fecha de la presentación del escrito mediante el cual su mandante solicitó la devolución de las cantidades indebidamente pagadas por concepto de impuesto sobre nóminas en el Estado de Tabasco, y en tanto las modificaciones(sic) legales declaradas inconstitucionales se mantuvieran vigentes.
- b) Manifiesta lo anterior, en razón de que lo único que varío en la nueva publicación del Decreto 008 el treinta de noviembre de dos mil trece, fue la firma del Secretario de Gobierno del Estado, así como la fecha del decreto promulgatorio.
- c) Así también, arguye que la inconstitucionalidad del Decreto 008 publicado el uno de mayo de dos mil diez, no recayó únicamente sobre la promulgación del decreto, sino sobre el decreto y proceso legislativo en general, por lo tanto, para reformar nuevamente la ley declarada inconstitucional se requería la iniciación de un proceso legislativo, nuevo e independiente, situación que en el presente asunto no aconteció, dado que no fue objeto de ninguna reforma legal, y no puede considerarse como tal el hecho de que se satisfizo la formalidad omitida.
- d) De igual manera expresa, que si el proceso legal que dio origen al Decreto 008 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el uno de mayo de dos mil diez se encontraba concluido, es claro que para considerar como un nuevo acto legislativo el nuevo decreto promulgatorio, era indispensable un nuevo proceso de creación de leyes, situación que reitera no aconteció.
- e) Expone que en ningún momento se abrogó el decreto promulgatorio publicado el uno de mayo de dos mil diez, por lo que contrario a lo que aduce la Sala el nuevo decreto promulgatorio de fecha treinta de noviembre de dos mil trece, no constituye un nuevo acto legislativo.
- f) Finalmente, aduce que le causa agravio que el Magistrado instructor haya sobreseído el juicio en contra del Gobernador

³ Descartándose de dicho cómputo los días veintisiete y veintinueve de febrero, uno, siete y ocho de marzo de dos mil veinte, el primero por ser día inhábil, y los subsecuentes por corresponder a sábados y domingos, esto de conformidad con lo establecido por el artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente.

Constitucional del Estado de Tabasco, ya que si bien éste delegó a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, la obligación de recaudar los impuestos correspondientes, como su superior jerárquico, debe supervisar el cumplimiento de dichas obligaciones, por lo que al no hacerlo, transgredió su esfera jurídica.

Al respecto, la **autoridad demandada**, Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, al desahogar la vista que se le otorgó en relación con el recurso interpuesto por la parte actora, manifiesta que la sentencia emitida por la Segunda Sala se encuentra debidamente fundada y motivada, resultando acertada la determinación de sobreseer el juicio respecto al Gobernador del Estado de Tabasco, ya que en ninguna parte del juicio se dilucidó participación alguna de éste, así también de la documentación que exhibió la parte actora como documentos base de la acción, no se relaciona o menciona de ninguna forma al ejecutivo del Estado de Tabasco.

Por otra parte, respecto al agravio vertido en torno al Decreto 008, publicado el treinta de noviembre de dos mil trece, argumenta que la parte actora de manera tácita aceptó los términos de la referida publicación, tan es así, que realizó los pagos ante la Dirección de Recaudación dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, por concepto de impuesto sobre nóminas, aunado a que la nueva publicación del multicitado decreto genera una nueva situación jurídica, ya que al publicarse el decreto refrendado por el Secretario de Gobierno, se generó un nuevo acto jurídico, pues fue en diferente ejercicio fiscal y en caso de considerar que la publicación le generaba una afectación en su esfera jurídica debió presentar un nuevo juicio de amparo indirecto.

Las autoridades demandadas Secretario y Directora de Recaudación, ambos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, fue omisa en formular argumento alguno, al no haber desahogado la vista concedida mediante acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veinte, razón por la cual, por diverso auto de siete de enero de dos mil veintiuno, se declaró precluido su derecho para tales efectos.

CUARTO.- ANÁLISIS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.- Del fallo definitivo recurrido de fecha [nueve de febrero de dos mil veinte](#), se puede apreciar que la Sala del conocimiento apoyó su decisión, esencialmente, en los siguientes razonamientos:



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 7 -

- Resolvió declarar inoperantes las excepciones de prescripción y falta de acción y derecho, que hicieron valer las autoridades demandadas Secretario y Directora de Recaudación, ambos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, esto, al considerar que dicha autoridad omitió precisar las razones por las cuales realizó tales señalamientos.
- Estimó procedente la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, en virtud de que los actos de los cuales se adolece el impetrante, no son causados por esa dependencia, ya que advirtió que del contenido íntegro de la demanda no se demostró la existencia del acto que pretendía adjudicarle, es decir, no creó, modificó o extinguió algún derecho que transgreda la esfera jurídica del quejoso, por ende, no le asistía la razón ni el derecho para proceder judicialmente en contra de aquella autoridad, ya que los actos fueron desplegados por autoridad distinta.
- Por otra parte, concluyó que en la especie se configuró la negativa ficta al actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 32 del Código Fiscal del Estado de Tabasco.
- Seguidamente, procedió a examinar la legalidad de los motivos y fundamentos expuestos por la autoridad demandada al emitir su contestación en relación con la negativa *ficta* que se configuró y, en función de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora al ampliar su demanda.
- Determinando que la autoridad demandada, al satisfacer la formalidad omitida en el nuevo proceso de promulgación del Decreto 008, desde ese momento fue obligatoria su aplicación, por lo que como lo ha estimado el más alto tribunal, cuando el texto de la ley reclamada es objeto de un reforma legal, cualquiera que sea el contenido y alcance de ésta, o es sustituido por otro texto distinto, similar o incluso idéntico, debe tenerse que se está en presencia de un nuevo acto que no se encuentra regido por la sentencia protectora.
- Que conforme a lo anterior, las leyes no son más que los actos que traducen la voluntad del órgano legislativo, mismos que se extinguen cuando el propio órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicta otro para derogar o modificar la ley preexistente, esto es, que el Decreto numero 008 publicado el treinta de noviembre de dos mil trece, en el suplemento número 7433 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, derogó el decreto 008 publicado el uno de mayo de dos mil diez, en el suplemento 7059 C, del citado diario oficial, entrando en vigor el referido en primer término, al día siguiente de su publicación de conformidad con el transitorio primero del mismo.
- Así también, dedujo que el quejoso hizo una equivocada interpretación a lo determinado en la ejecutoria de amparo, al considerar que los efectos protectores del mismo se extienden a pesar de ser publicado un nuevo decreto siguiendo el debido proceso legislativo, por ser el mismo decreto y contener la misma redacción de la ley, sin embargo, la concesión de amparo surte efectos cuando existe la norma jurídica de la cual fue arropada por el fallo protector, al dejar de existir la norma por ser abrogada por un nuevo acto legislativo, no se hace expansivo el velo protector del medio de defensa, ya que se trata de un acto que nace a la luz con posterioridad a la sentencia protectora, máxime si dicho acto se reforma para ser revestido de legalidad, por lo que al ser una nueva disposición que derogó la anterior, los efectos del amparo cesaron.

- Por último, declaró la legalidad de la resolución impugnada que emitió la autoridad demandada en relación a la solicitud de devolución de pago realizada por la empresa ***** , ahora ***** , respecto al pago de lo indebido por concepto de impuesto sobre nóminas.

QUINTO.- CONFIRMACIÓN DE LA SENTENCIA RECURRIDA.- Con fundamento en el artículo 171, fracción XXII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, este Pleno de la Sala Superior considera que los argumentos expuestos por la parte actora recurrente en sus agravios, resultan, en esencia, **infundados**, por lo que se confirma la sentencia definitiva de fecha nueve de febrero de dos mil veinte, por las consideraciones siguientes:

Como se precisó en el resultado 1 de esta sentencia, ***** , por conducto de su representante legal, ciudadano ***** , acudió a impugnar ante este tribunal, esencialmente, la resolución de **NEGATIVA FICTA** que se configuró por parte de la Dirección de Recaudación dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, esto, al no haber resuelto dentro del plazo de tres meses que señalan los artículos 31 y 32 del Código Fiscal del Estado de Tabasco, su solicitud de devolución de las cantidades pagadas indebidamente por concepto de impuesto sobre nóminas en el Estado de Tabasco, correspondientes al periodo comprendido de diciembre de dos mil trece a mayo de dos mil quince.

En su escrito inicial de demanda, la accionante sostuvo, en esencia, que no obstante que su solicitud de devolución fue presentada cumpliendo con todos los requisitos legales aplicables la autoridad demandada no emitió respuesta alguna, por lo que se entiende, resolvió en sentido negativo, situación que le genera agravios, ya que, según alega, no se encuentra obligada a realizar el pago de impuesto sobre nóminas en el Estado de Tabasco, en virtud del amparo que le fue concedido a la empresa que representa, en contra del Decreto 008 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para el Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de mayo de dos mil diez, suplemento 7059 C, esto, al considerar la autoridad federal que dicho Decreto resultaba inconstitucional por carecer del refrendo del Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco; y si bien, el treinta de noviembre de dos mil trece fue publicado nuevamente el Decreto 008 en el Periódico Oficial del Estado, solo varió lo relativo al Decreto Promulgatorio del Ejecutivo



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 9 -

Local, por lo cual, no constituye un nuevo acto legislativo, en consecuencia, el efecto del amparo que se le concedió sigue vigente.

Por su parte, el Procurador Fiscal de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tabasco, en representación de las autoridades demandadas, sostuvo al dar contestación a la demanda, que la negativa ficta de la autoridad es porque consideran que la parte actora no puede ser beneficiada con la devolución que solicita, ya que el efecto protector del amparo que le fue concedido, si bien atañe al Decreto 008, este se constriñe al publicado el uno de mayo de dos mil diez en el suplemento 7059 C, y no al publicado el treinta de noviembre de dos mil trece en el suplemento B número 7433, ya que éste último se trata de un acto nuevo que subsanó la ilegalidad recaída en la publicación del primero, por lo que el efecto protector no puede hacerse extensivo, ya que es un nuevo acto que nace a la luz con posterioridad a la sentencia protectora, máxime si dicho acto se reformó para ser revestido de legalidad.

Así también, el Subcoordinador de asuntos jurídicos, en representación del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, a través de su oficio de contestación solicitó el sobreseimiento del juicio, en virtud de que el acto del que se duele la parte actora no fue ordenado ni emitido por su representado, haciendo ver que su representado en su carácter de Ejecutivo del Estado de Tabasco delegó esas funciones a la Secretaría de Planeación y Finanzas, dependencia que integra la Administración Pública Centralizada del Estado de Tabasco.

Ad cautelam, respecto al fondo del asunto, manifestó que el nuevo Decreto 008 publicado el treinta de noviembre de dos mil trece, se encuentra subsanado e investido de obligatoriedad de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Tabasco, y que la hoy recurrente de manera tácita reconoció su obligatoriedad, al ser un hecho consentido por no haber impugnado en su momento el último decreto, interponiendo el juicio de garantías en el término estipulado por la ley de amparo.

Luego, en virtud de la contestación emitida por las autoridades demandadas, la parte actora presentó ampliación de su demanda, reiterando que la nueva publicación del decreto 008 no constituye un nuevo acto legislativo, ya que para eso se requería la iniciación de un proceso legislativo nuevo e independiente.

Posteriormente, se tuvo al Coordinador General de Asuntos Jurídicos, en representación del Ejecutivo Estatal dando contestación a la ampliación de la demanda, alegando que en ésta no se realiza argumentación alguna en relación a su representado, por lo que insiste se dicte el sobreseimiento solicitado.

Asimismo, el Procurador Fiscal de la Secretaría de Planeación y Finanzas en contestación a la ampliación, expone que la parte actora impulsa su demanda basándose en argumentos que devienen de una mala interpretación de una sentencia de amparo, así también informa que la parte actora interpuso un nuevo amparo en contra de la nueva publicación del decreto, sin embargo el mismo fue sobreseído, ya que una de las razones expuestas por el Juez de Distrito fue que la quejosa no promovió el juicio en tiempo, de igual forma hace ver la figura de repetición del acto reclamado en la ley de amparo vigente, cuyo objeto es determinar si el acto de autoridad reitera las mismas violaciones de derecho que motivaron el amparo, por lo que el medio de defensa no debió ser el juicio contencioso sino el respectivo incidente de repetición del acto reclamado. Finalmente, expone que la solicitud de devolución de la empresa actora, no encuadra en los supuestos que establece el artículo 23 del Código Fiscal del Estado de Tabasco, para la devolución de las cantidades pagadas indebidamente.

Seguido que fue en todas sus etapas el juicio contencioso administrativo, el **nueve de febrero de dos mil veinte**, el Magistrado Instructor dictó la sentencia definitiva que constituye la materia de impugnación del recurso que se resuelve, misma que ha sido sintetizada previamente.

Expuesto lo anterior, se procede al análisis de los argumentos de agravios de la parte actora reclamante sintetizados en los **incisos a), b), c), d) y e)**, mediante los cuales aduce que resulta ilegal la resolución emitida por la Sala *a quo*, al no haber advertido que la publicación del Decreto 008 el treinta de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, no constituyó un nuevo acto legislativo, ya que lo único que varió en la nueva publicación fue la firma del Secretario de Gobierno del Estado, por lo que el efecto del amparo que le fue concedido en contra de dicho Decreto, se encontraba vigente a la fecha de la presentación del escrito mediante el cual solicitó la devolución de las cantidades indebidamente pagadas por concepto de



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 11 -

impuesto sobre nóminas en el Estado de Tabasco; los cuales son **infundados**, por las razones que enseguida se exponen:

En principio, resulta conveniente establecer que el Poder Legislativo, representado a través del congreso general, es el órgano encargado, mediante el procedimiento legislativo, de la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias.

Sepúlveda Iguínzha definido al proceso legislativo como aquel “conjunto de actos realizados por el órgano legislativo y por el órgano ejecutivo, desde la iniciativa de ley hasta su publicación⁴”.

Así también, según la clasificación doctrinal propuesta por *****⁵, las etapas del proceso legislativo, son: a) Iniciativa, b) Discusión, c) Aprobación, d) Sanción, e) Publicación e f) Iniciación de la vigencia.

Por su parte, la Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, plantea tres fases perfectamente delimitadas que conforman el llamado procedimiento legislativo⁶, a saber:

1) Fase de iniciativa. Este primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado por el artículo 71 constitucional, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos. De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución mexicana, la cual indica de manera muy clara quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad.

2) Fase de discusión y aprobación por las Cámaras. Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; en este periodo del procedimiento legislativo

⁴ *****⁵, Derecho parlamentario constitucional mexicano, México, Themis, 1999, p. 166.

⁵ Cfr. *****⁵, Introducción al estudio del derecho, 53a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 53.

⁶<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>

ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. Si se diere que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase denominada integradora de la eficacia (artículo 72, inciso a, constitucional).

3) Fase integradora de la eficacia. Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto (derecho de veto).

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)". La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión del Estado.

Luego entonces, tenemos que como manifestación de voluntad del órgano legislativo, la creación y extinción de la ley están determinadas por las reglas constitucionales, ya federales, ya locales, que establezcan el procedimiento y las formalidades a observar al efecto.

Acotado lo anterior, en el caso concreto, si bien el Decreto 008, publicado el treinta de noviembre de dos mil trece en el suplemento B número 7433, no constituye un nuevo acto legislativo, en virtud que en



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 13 -

el mismo, no se siguió íntegramente el proceso legislativo para creación de leyes descrito en párrafos anteriores, lo cierto es, que la nueva publicación de dicho decreto, sí constituye un nuevo acto administrativo, emitido por el Ejecutivo Estatal, mediante el cual subsanó el vicio formal del que adolecía la publicación anterior (falta de refrendo del Secretario de Gobierno) mismo que en su momento motivó la protección constitucional, por lo que al variar la situación que respecto a éste último prevalecía y al cumplir la nueva publicación del Decreto 008, con el requisito necesario para su validez, establecido en el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco⁷, es inconcuso que obtuvo plena eficacia jurídica, adquiriendo obligatoriedad a partir de su nueva publicación.

Sirve como apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia **2a./J. 137/2013 (10a.)**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo 2, octubre de dos mil trece, página 1118, que es del rubro y texto siguiente:

“DECRETO PROMULGATORIO DEL DECRETO 008 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE HACIENDA DE LA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL 1o. DE MAYO DE 2010. PARA SU OBLIGATORIEDAD REQUIERE DEL REFRENDO DEL SECRETARIO DE GOBIERNO. Conforme a los artículos 35, 51, fracción I, y 53 de la Constitución Política; 8 y 27, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y 9, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, todos del Estado de Tabasco, los decretos promulgatorios del titular del Poder Ejecutivo de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura Estatal requieren, para su obligatoriedad, además de la firma de su emisor, la del Secretario de Gobierno, por ser de su competencia el despacho de la orden de publicación, toda vez que ésta es el acto emanado del Gobernador y, por ende, la que debe refrendarse. En ese tenor, si el Secretario de Gobierno no refrendó el indicado Decreto promulgatorio del Decreto 008 de la Legislatura Estatal, es claro que no cumple con el requisito exigido por el referido artículo 53 constitucional para su obligatoriedad, sin que obste para estimarlo así que la orden de publicación respectiva contenga la firma del Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, ya que esta autoridad no está facultada para refrendar los decretos promulgatorios, sino únicamente para difundir la legislación vigente del Estado, calidad que adquiere después de su publicación en el Periódico Oficial, en términos del artículo 6 del Código Civil local.”

Además, la eficacia protectora de una sentencia de amparo no puede alcanzar un objeto distinto de aquel que fue materia de la declaratoria de inconstitucionalidad, de modo que los efectos tutelares

⁷ Artículo 53.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte y suscriba el Gobernador deberán estar firmados también por el Titular de la Dependencia a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos.

del fallo federal subsisten en tanto subsista el acto respecto del cual se dictó, y cesa cuando se extinguen los efectos vinculantes de dicho acto sobre el quejoso.

Por lo que se estima, que en la especie, los efectos protectores de la sentencia de amparo a la que alude el recurrente, sólo pudieron subsistir mientras permaneció inalterada la publicación del Decreto 008, de fecha uno de mayo de dos mil diez, es decir, hasta antes de su nueva publicación el treinta de noviembre de dos mil trece en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, de ahí que sean **infundados** sus argumentos vertidos en el sentido de que seguían vigentes los efectos del amparo contra la nueva publicación.

Resultando correcta la forma en que el Ejecutivo Estatal enmendó el vicio formal del que adolecía la publicación primigenia del Decreto 008, ordenando la nueva publicación del mismo, puesto que así lo permiten sus facultades establecidas en el artículo 51 de la Constitución local⁸, no siendo procedente que reformara, derogada o abrogara el citado Decreto, dado que esa es facultad exclusiva del Congreso del Estado de Tabasco, según lo dispuesto en el artículo 36⁹ del ordenamiento arriba referido, máxime que se trataba de un vicio formal en el procedimiento de publicación de éste y no del procedimiento de creación de la ley.

Pues en efecto, la sanción del proyecto de ley, es la primera etapa donde interviene formalmente el Poder Ejecutivo, a quien le corresponde expresar su acuerdo con el proyecto de ley o decreto, sancionándolo y posteriormente promulgándolo, cumpliendo así el requisito indispensable para su obligatoriedad.

De lo anterior, se colige que la materia del Decreto Promulgatorio está constituida por la orden del Gobernador para que se dé a conocer

⁸ “**ARTÍCULO 51.**- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I.Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado y expedir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos;

(...)”

⁹ “**ARTÍCULO 36.**- Son facultades del Congreso:

I.Expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar las Leyes y Decretos para la mejor Administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social;

(...)”



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 15 -

la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el congreso local.

A mayor abundamiento, a continuación se transcribe parte de lo resuelto en la sentencia de amparo otorgado a favor del hoy recurrente.

(...)

En consecuencia, como el decreto 008, publicado el uno de mayo de dos mil diez, en el suplemento 7059 C, del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, no fue refrendado por autoridad competente; resulta evidente que se vulnera en perjuicio de la quejosa las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En mérito de lo expuesto, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión, para el efecto de que en lo futuro las responsables se abstengan de efectuar cualquier acto tendiente a la aplicación de la referida disposición en detrimento de las solicitantes de amparo...)

(...)

RESUELVE:

(...)

SEGUNDO.- Respecto del acto cuya certeza se tuvo por demostrada, consistente en el decreto 008, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco, publicada el uno de mayo de dos mil diez, se concede la protección constitucional solicitada a Embotelladora Tropical, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal, para los efectos expuestos en el octavo apartado considerativo.

(...)"

(Énfasis añadido)

De la anterior transcripción se observa que el examen realizado por ese Juzgado Federal sólo se efectuó únicamente en relación con la falta de refrendo por autoridad competente en el Decreto 008, publicado el uno de mayo de dos mil diez, en el suplemento 7059 C, del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, por lo que ha de tenerse presente que el sistema de control de la constitucionalidad tiene como único propósito el de proteger a la parte quejosa de los efectos lesivos que derivan de cierta situación jurídica creada por una ley o acto determinado, preexistente a la iniciación del juicio de amparo. De ahí que la sentencia amparadora no trascienda a la nueva publicación del Decreto 008, en fecha treinta de noviembre de dos mil trece, al ser un acto dictado con posterioridad al juicio de amparo.

Sin perderse de vista que las sentencias de amparo tienen diferentes dimensiones y su alcance, en cuanto a su cumplimiento, debe fijarse no en atención a criterios formales, sino en razón al vicio de inconstitucionalidad por el que se otorgó la protección federal.

Sentado lo anterior, al estimar que los efectos protectores del amparo concedido en su momento a la parte actora, no son extensivos al nuevo acto emitido por el Ejecutivo Estatal, si la parte actora se encontraba dentro de los supuestos de causación del impuesto sobre nóminas, establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco¹⁰, en los años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, resulta evidente que se encontraba obligada al pago del tributo en cuestión, no siendo procedente el pago de lo indebido que solicita en su escrito inicial de demanda, esto en observancia al principio de equidad tributaria, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV¹¹, consistente en que las normas deben dar un trato igualitario a los contribuyentes, bajo la premisa de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Por lo que en materia de contribuciones, no se puede realizar alguna excepción, ya que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor, siendo los

¹⁰ **Artículo 22. Es objeto de este impuesto:**

I. La realización del pago en efectivo, en especie, por medios electrónicos o por cualquier otro medio, por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal realizado en territorio del Estado, prestado bajo la subordinación de un patrón que tenga su domicilio fiscal dentro del territorio del Estado.

II. La realización de pagos por cualquiera de las formas a que se refiere la fracción I de este artículo, llevados a cabo desde el territorio del Estado, por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal realizado fuera del territorio del Estado, y prestado bajo la subordinación de un patrón que tenga su domicilio fiscal dentro del territorio del Estado.

III. La realización de pagos por cualquiera de las formas a que se refiere la fracción I de este artículo, por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal realizado dentro del territorio del Estado, y prestado bajo la subordinación de un patrón que tenga su domicilio fiscal fuera del territorio del Estado.

IV. Los pagos o erogaciones realizadas por cualquiera de las formas que se señalan en la fracción I de este artículo, en favor de los directores, gerentes, administradores, comisarios, miembros de los consejos directivos o de vigilancia de las sociedades o asociaciones.

Para los efectos de este gravamen, se consideran erogaciones o remuneraciones al trabajo personal todas las contraprestaciones, cualquiera que sea el nombre con el que se les designe, ya sean ordinarias o extraordinarias, incluyendo viáticos, gastos de representación, comisiones, premios, gratificaciones, primas, y cualquier otra prestación que se entregue al trabajador, o a las personas que se mencionan en la fracción IV de este artículo y que no se encuentren exentas o no sean sujetas de este Impuesto; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de esta Ley.

Artículo 23. Son sujetos de este impuesto, las personas físicas, las jurídicas colectivas o las unidades económicas que realicen los pagos a que se refiere el artículo 22 de esta Ley."

¹¹**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, **de la manera proporcional y equitativa** que dispongan las leyes."



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 17 -

impuestos, una fuente de ingreso importante para el estado, en la obtención de recursos suficientes para brindar educación, salud seguridad, justicia, obras públicas, por lo que resulta necesario el cumplimiento que realicen los sujetos obligados por ley.

Por otra parte, se estima **infundado** el argumento de agravio sintetizado en **el inciso f)**, a través del cual la parte actora expone, que resulta incorrecto que el Magistrado instructor haya sobreseído el juicio en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, ya que, si bien éste delegó a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, la obligación de recaudar los impuestos correspondientes, como su superior jerárquico, debe supervisar el cumplimiento de dichas obligaciones.

A efectos de clarificar las razones que determinan el ánimo de los presentes juzgadores, conviene señalar, que la naturaleza jurídica de los Tribunales de Justicia Administrativa, emanan de la necesidad de dar vigencia a lo previsto en el artículo 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se instituyeron este tipo de tribunales con la finalidad de dirimir todo tipo de controversia que se suscite entre la **administración pública estatal y municipal**, con los particulares, previendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De igual forma conviene señalar, que el precepto constitucional antes señalado, establece el principio de división de poderes en sus primeras tres fracciones, toda vez que, en la primera hace alusión a los Gobernadores de los Estados y la forma de su elección, en tanto que en la segunda se refiere a la conformación de las legislatura locales y su forma de integración y concluye esa división en la fracción tercera, haciendo las precisiones en torno a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, estableciendo los principios que rigen en el actuar de los jueces y magistrados; por otra parte, en la cuarta fracción aborda lo relativo a la renovación de los poderes locales y municipales y ya en la quinta se ocupa de lo relativo a los Tribunales Locales de Justicia Administrativa, precisando que estos órganos jurisdiccionales se instituirán –como ya se citó- para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local y municipal.

Tal consideración se encuentra reproducida, en las diversas fracciones del artículo 16 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa, que literalmente reza:

ARTÍCULO 16.- Las Salas del Tribunal, son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

I.- Los actos jurídico-administrativos que las autoridades Estatales, Municipales o sus organismos descentralizados o desconcentrados, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II.- Las resoluciones dictadas por las autoridades Fiscales, Estatales, Municipales y de sus organismos descentralizados o desconcentrados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal;

III.- Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública;

IV.- Los actos administrativos y fiscales que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la Ley o el Reglamento fijen o a falta de dicho plazo, en el de cuarenta y cinco días naturales; y

V.- Las resoluciones en materia de Responsabilidad Administrativa.

Como se advierte, desde el marco normativo aplicable en la época en que sucedieron los hechos, este Tribunal solo se ocupará para conocer de todo tipo de actos que se le reprochen a la administración pública, sin que entre las dependencias que la comprenden se encuentre **incluido el Gobernador del Estado Titular del Poder Ejecutivo**, pues de conformidad con los artículos 42 y 52 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, el ejercicio de ese Poder se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador y para el despacho de los asuntos de su competencia contará con el auxilio de la administración pública, de lo que se colige, que el Gobernador no forma parte de la administración pública, en virtud que ésta subyace frente a él.

Así las cosas, a efectos de tener una clara noción de lo que representa la administración pública, es preciso acudir a la significación de tal expresión, a partir de la acepción que de ella hace el Diccionario de la Real Academia Española, que por definición establece:

Administración Pública *“Conjunto de Organismos de Gobierno de una Nación”.*

En base a la definición otorgada, se arriba a la conclusión, que este Tribunal, solamente puede -en el ámbito estatal y municipal- conocer de los asuntos que se ventilen en contra de las dependencias de la administración pública, no así, en contra de los **actos emanados**



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 19 -

por el Gobernador del Estado, ni los dictados por los poderes Judicial y Legislativo por el principio de división de poderes, como se estableció en la Controversia Constitucional 22/2011, instaurada por el Poder Legislativo del Estado de Tabasco, en contra de este Tribunal, pues no debe perderse de vista, que la administración pública está conformada por diversas dependencias.

En esa lógica, para esclarecer debidamente cuales son aquellas autoridades de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, que deben someterse al imperio de este H. Tribunal, se hace necesario acudir a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, que al efecto señala:

“ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y las bases para la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Tabasco, cuya naturaleza es centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada se integra por la Gubernatura del Estado, las secretarías del ramo, las coordinaciones generales, y las demás unidades administrativas que se integren para la buena marcha de la administración.

La administración pública paraestatal se conforma por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas.

ARTÍCULO 4.- La Gubernatura del Estado, las Secretarías del ramo, la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y la Coordinación General de Desarrollo Regional y Proyectos Estratégicos, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

El Gobernador podrá crear mediante acuerdo directo, las unidades administrativas necesarias para promover, coordinar o asesorar los programas o funciones de carácter prioritario o estratégico que requiera el desarrollo y seguridad del Estado.

La Administración Pública Centralizada podrá contar con órganos administrativos desconcentrados, dotados de autonomía técnica y funcional, para apoyar la eficiente administración de los asuntos competencia de la misma y estarán jerárquicamente subordinados al Gobernador o al titular de la dependencia que se señale en el acuerdo o decreto respectivo.

ARTÍCULO 5.- El Gobernador nombrará y removerá libremente a los titulares de las dependencias a que se refiere la presente Ley.

Para ser Titular de alguna Secretaría, de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y de entidades, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Tener 25 años de edad como mínimo en la fecha de su designación; III. No ser ministro de algún culto religioso; IV. No haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal; y V. Contar, preferentemente, con estudios profesionales relativos al ejercicio de las atribuciones que le competen a la dependencia de que se trate.

El gobernador podrá nombrar y remover libremente a propuesta de los respectivos titulares a los demás servidores públicos subalternos dentro de las dependencias a que se refiere la presente ley; pudiendo delegar dicha facultad en los servidores públicos que designe en el acuerdo respectivo.

ARTÍCULO 6.- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática, deberán conducir sus actividades de acuerdo con los planes, programas y políticas presupuestales vigentes.

ARTÍCULO 7.- Son facultades y obligaciones del Gobernador, además de las que le señalan la Constitución General de la República, la Constitución del Estado, esta Ley y otros ordenamientos legales, las siguientes: I.- Promover la revisión y actualización sistemática de la legislación y normatividad que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública a su cargo;

(...)

ARTÍCULO 13.- La Gubernatura del Estado, como dependencia auxiliar directa del titular del Poder Ejecutivo, se conformará con las unidades siguientes: la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal, la Secretaría Técnica, la Secretaría Particular y la Coordinación General de Comunicación Social y Relaciones Públicas, además de las que determine el Gobernador en ejercicio de sus facultades.

ARTÍCULO 19.- Las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, a que se refiere el artículo 26 de esta ley, tendrán igual rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna.

ARTÍCULO 20.- Cada Dependencia encabezará el sector que determinen las políticas y lineamientos del Gobernador.

ARTÍCULO 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de las diversas ramas de la Administración Pública, el Titular del Poder Ejecutivo, contará con las siguientes dependencias: I.- Secretaría de Gobierno; II.- Secretaría de Seguridad Pública; III.- Secretaría de Planeación y Finanzas; IV.- Secretaría de Administración; V.- Secretaría de Educación; VI.- Secretaría de Desarrollo Social; VII.- Secretaría de Salud; VIII.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes; IX.- Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo; X.- Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas; XI.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero; XII.- Secretaría de Contraloría; XIII.- Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental; (REFORMADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2014) XIV. Coordinación General de Desarrollo Regional y Proyectos Estratégicos; y (REFORMADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2014) XV. Coordinación General de Asuntos Jurídicos. XVI. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2014)

ARTÍCULO 40.- Son Entidades Paraestatales, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, las Entidades creadas por Ley, por Decreto o por Acuerdo y que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para la atención de los aspectos prioritarios del Estado y el despacho de los asuntos del orden administrativo y formando parte de la Administración Pública, el Gobernador se auxiliará de: I. Organismos Descentralizados; II. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; y III. Fideicomisos.

Estos serán considerados Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo, con los objetivos que expresamente les señalen las disposiciones legales que los creen y con las responsabilidades



que le asignen dichos ordenamientos o la normatividad que regule su funcionamiento.

ARTÍCULO 41.- Son organismos descentralizados las Entidades creadas por la Ley o Decreto de la Legislatura del Estado o por Acuerdo expreso del titular del Ejecutivo y contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio. Serán coordinadas por la dependencia del Ejecutivo que expresamente señale el Gobernador y tendrán los objetivos y facultades que específicamente le marcan las disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO 44.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Estado, o una de sus Entidades paraestatales, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social, le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean Dependencias o Entidades de la Administración Pública, o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

En los respectivos instrumentos jurídicos, se dispondrán las reglas específicas para el control de dichas empresas, atendiendo a la participación social del Estado siendo los siguientes:

- a). Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Ejecutivo; o
- b). Que al Ejecutivo corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o equivalente, designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Al respecto, el Gobernador, por conducto de la Secretaría coordinadora de sector, nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal.

El Estado podrá participar en la integración del capital de las empresas cuyo objeto social tienda a cumplimentar los planes y programas de desarrollo económico o social o satisfacer necesidades de interés público de la Entidad.

ARTÍCULO 45.- Los fideicomisos son aquellos que por contrato o mediante Acuerdo expreso, constituya el Ejecutivo, con el propósito de que le auxilien en el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. Los fideicomisos contarán, en su caso, con una estructura orgánica análoga a las otras Entidades y su Órgano Colegiado de Gobierno se denominará Comité Técnico.

En la constitución de los fideicomisos, la Secretaría de Planeación y Finanzas fungirá siempre como fideicomitente único del Gobierno del Estado y el Gobernador deberá determinar la forma de integración del respectivo comité técnico. La Secretaría de Planeación y Finanzas designará a sus representantes ante los órganos de gobierno de los mismos.”

Del conjunto de preceptos legales antes invocados, se arriba a la conclusión, que la naturaleza de la Administración Pública del Estado de Tabasco, es centralizada y paraestatal, y de los mismos se obtienen los principios y las bases para su organización y funcionamiento, encontrándose además, que la administración pública centralizada se integra por la Gubernatura del Estado, las Secretarías del ramo, la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y la Coordinación General de Desarrollo Regional y Proyectos Estratégicos, a la vez que se dispone que la administración pública paraestatal, se conforma, por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas.

Adquiere asimismo relevancia, la disposición que refiere, que la Administración Pública Centralizada podrá contar con órganos administrativos desconcentrados, dotados de autonomía técnica y funcional, para apoyar la eficiente administración de los asuntos competencia de la misma y estarán jerárquicamente subordinados al Gobernador o al titular de la dependencia que se señale en el acuerdo o decreto respectivo, al igual que se prevé, que el Gobernador nombrará y removerá libremente a los titulares de las dependencias a que se refiere la citada Ley y se contemplan los requisitos que deberán reunir quienes pretendan ser Titulares de alguna Secretaría, de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y de las entidades de la administración pública.

Por otra parte, se dispone expresamente como una facultad del Gobernador, la de promover la revisión y actualización sistemática de la legislación y normatividad que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública a su cargo.

Asimismo, se consigna, que la Gubernatura del Estado, como dependencia auxiliar directa del titular del Poder Ejecutivo, se integra con la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal, la Secretaría Técnica, la Secretaría Particular y la Coordinación General de Comunicación Social y Relaciones Públicas, además de las que determine el Gobernador en ejercicio de sus facultades.

Por cuanto hace a las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, se refiere, que tendrán el mismo rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna, al igual que cada una encabezará el sector



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 23 -

que determinen las políticas y lineamientos del Gobernador y **se catalogan como dependencias con las que cuenta el Titular del Poder Ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de las diversas ramas de la Administración Pública**, a las siguientes: I.- Secretaría de Gobierno; II.- Secretaría de Seguridad Pública; III.- Secretaría de Planeación y Finanzas; IV.- Secretaría de Administración; V.- Secretaría de Educación; VI.- Secretaría de Desarrollo Social; VII.- Secretaría de Salud; VIII.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes; IX.- Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo; X.- Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas; XI.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero; XII.- Secretaría de Contraloría; XIII.- Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental; XIV. Coordinación General de Desarrollo Regional y Proyectos Estratégicos; y XV. Coordinación General de Asuntos Jurídicos. XVI. (DEROGADA, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2014).

De ello se sigue, que al Gobernador del Estado no le resultan reprochables mediante la instancia contenciosa administrativa, los actos que emita, **no obstante que él no emitió el que constituye el acto reclamado**, dado que dicho funcionario tiene a su cargo la dirección de la función administrativa en el orden local, la cual para efectos funcionales y de organización, **se divide en administración pública centralizada y paraestatal**, en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a él le corresponde nombrar a los titulares de cada dependencia, resultando evidente, que ante ello no debe figurar como sujeto justiciable en la instancia contenciosa administrativa.

Para fortalecer lo antes afirmado, conviene decir, que el artículo 51 fracción II de la Constitución Política del Estado de Tabasco, establece como facultades y obligaciones del Gobernador, la de nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la administración pública estatal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por la propia Constitución y por las leyes.

Asociado a lo anterior se tiene, que la abrogada Ley de Justicia Administrativa, establece en su numeral 91 párrafos primero y segundo, que **cuando la autoridad demandada persista en la actitud de no cumplir con los fallos dictados por el tribunal**, el Pleno resolverá a instancia de la Sala del conocimiento, solicitar del titular de la dependencia Estatal, Municipal u organismo a quien se encuentre

subordinada, conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la resolución del Tribunal; sin perjuicio de que se apliquen los medios de apremio por una vez más y si la autoridad persistiere en su actitud, **el Tribunal solicitará al Gobernador del Estado, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable, para que dé cumplimiento a sus determinaciones en un plazo no mayor de diez días hábiles.** De la interpretación teleológica del precepto en cita, se arriba a la inequívoca afirmación, que el Gobernador del Estado no debe ser considerado como parte demandada en los juicios contenciosos administrativos, pues resultaría absurdo que ante su eventual incumplimiento a un fallo, se le ordenara a él mismo, que se obligue a cumplir en un plazo no mayor de diez días hábiles, siendo que dicho funcionario tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden local, la cual para efectos funcionales y de organización –como ya se dijo- **se divide en administración pública centralizada y paraestatal**, respecto de las cuales el nombra y remueve libremente a los titulares.

Este Pleno constata que el Gobernador del Estado, no fue la autoridad quien emitió el acto reclamado por la parte actora, lo cual permite robustecer la afirmación que no le reviste el carácter de autoridad demandada, pues en el procedimiento administrativo sólo pueden intervenir con ese carácter **las dependencias de la administración** que materialmente hayan dictado, ordenado, ejecutado o traten de ejecutar el acto controvertido, sin que sea posible que intervengan con tal calidad otras autoridades distintas.

De ello se sigue que al Gobernador del Estado no le resultan reprochables mediante la instancia contenciosa administrativa, los actos que emita, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, dado que dicho funcionario tiene a su cargo la dirección de la función administrativa en el orden local, la cual para efectos funcionales y de organización, **se divide en Administración Pública Centralizada y Paraestatal**, en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a él le corresponde nombrar a los titulares de cada dependencia, más, se insiste, no es parte de la Administración Pública, resultando evidente que, ante ello, no debe figurar como sujeto justiciable en la instancia contenciosa administrativa.

En consecuencia, al resultar los agravios, en esencia, **infundados**, se **CONFIRMA** la **sentencia definitiva** de fecha **nueve de febrero de dos mil veinte**, emitida por la Segunda Sala del Tribunal de



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-034/2020-P-1

- 25 -

Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en el expediente número **322/2016-S-2**.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 108, 109, 110 y 171, fracción XXII, de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811, es de resolverse y se:

RESUELVE

I.- Este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco resultó **competente** para resolver el presente recurso de apelación.

II.- Es **procedente** el recurso de apelación propuesto.

III.- Resultaron, en esencia, **infundados**, los agravios planteados por la recurrente; en consecuencia,

IV.- Se **confirma** la sentencia de fecha **nueve de febrero de dos mil veinte**, emitida por la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en el expediente número **322/2016-S-2**, conforme a lo expuesto en el considerando cuarto de la presente sentencia.

V.- Al quedar firme el presente fallo, con **copia certificada** del mismo, notifíquese a la **Segunda** Sala Unitaria de este tribunal y remítanse los autos del toca de apelación **AP-034/2020-P-1** y del juicio **322/2016-S-2**, para su conocimiento y, en su caso, ejecución.

Notifíquese a las partes la presente resolución de conformidad con los artículos 17 y 18, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente y al quedar firme la misma, archívese el presente toca como asunto concluido.- **Cúmplase**.

ASÍ LO RESOLVIÓ EL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS **MAGISTRADOS JORGE ABDO FRANCIS** COMO PRESIDENTE Y PONENTE, **RURICO DOMÍNGUEZ MAYO** Y **DENISSE JUÁREZ HERRERA**, QUIENES

FIRMAN ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 171, FRACCIÓN VIII Y 177, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO VIGENTE, EN RELACION CON EL NUMERAL 12, FRACCIÓN XIV, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, **QUE AUTORIZA Y DA FE.**

DR. JORGE ABDO FRANCIS

Magistrado Presidente, Ponente y titular de la Primera Ponencia.

MTRO. RURICO DOMÍNGUEZ MAYO

Magistrado titular de la Segunda Ponencia

M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA

Magistrada titular de la Tercera Ponencia

LIC. HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Secretaria General de Acuerdos

Que las presentes firmas corresponden a la resolución del Toca del Recurso de Apelación AP-034/2020-P-1, misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 119, 124 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco del Estado de Tabasco; 3 fracción VIII y 36 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Tabasco; Quincuagésimo Sexto de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación, así como para la elaboración de versiones públicas; 3 y 8 de los Lineamientos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, del Estado de Tabasco y el acuerdo TJA-CT-001/2021, del Comité de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa, se indica que fueron suprimidos del documento, datos personales de personas físicas y personas Jurídico Colectivas, como: nombre, CURP, RFC, dirección particular, cuentas bancarias y claves bancarias, edad, teléfono particular, historial médico, estado civil, deducciones salariales y deudas, correo electrónico personal; por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos. -----