

**TOCA DE RECLAMACIÓN. No.
REC-177/2022-P-3**

RECURRENTES: ***** y
*****, EN SU CARÁCTER DE
PARTES ACTORAS EN EL JUICIO DE
ORIGEN.

MAGISTRADA PONENTE: M. EN
D. DENISSE JUÁREZ HERRERA.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** LIC. YULY PAOLA DE
ARCIA MÉNDEZ.

**VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA XXXII SESIÓN ORDINARIA
DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL UNO DE SEPTIEMBRE
DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

VISTOS.- Para resolver los autos del toca relativo al recurso de reclamación número **REC-177/2022-P-3**, interpuesto por *****., en su carácter de partes actoras en el juicio de origen, en contra del **auto** de fecha **diez de octubre de dos mil veintidós**, por medio del cual se desechó la demanda, dictado dentro del expediente número **322/2022-S-3**, por la **Tercera** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco y,

1

R E S U L T A N D O

1.- Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, el trece de septiembre de dos mil veintidós, el C. *****., en su carácter de apoderado legal de las personas morales *****., promovió juicio contencioso administrativo en contra del Ayuntamiento Constitucional de Centro, Tabasco y Director de Administración del citado ayuntamiento, señalando como actos impugnados los siguientes:

“1. Al Director de Administración del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Centro, Tabasco, se impugna:

a) La emisión, expedición y ejecución de la determinación contenida en el oficio número ***** de fecha 30 de mayo de 2022, por virtud del cual se hizo del conocimiento de mis representadas que en cumplimiento a la cláusula séptima del Convenio de Colaboración en Descuento Vía Nómina [en lo sucesivo ‘El(sic) Convenio’], de fecha 19 de octubre de 2018, se daba por terminada la relación existente entre **la parte actora y el**

AYUNTAMIENTO DE CENTRO DEL ESTADO DE TABASCO, y por ello, informa que únicamente se aplicará la retención del descuento a los trabajadores por los 30 días siguientes de su notificación, por lo que posterior a esa fecha, establece que será responsabilidad de las actoras el cobro de la deuda pendiente de pago por los trabajadores.

b) **La orden verbal** que, con fecha 26 de agosto de 2022, fue hecha del conocimiento de mi mandante, consistente en la instrucción de que a partir de ese momento no se le realizaría la retención del descuento a los trabajadores a los cuales la parte actora les había otorgado un crédito y que se encontraban pendientes de liquidar su deuda, orden que es ilegal porque viola el derecho adquirido que tiene la actora en términos del “Convenio de colaboración de descuento vía nómina” celebrado entre mis mandantes y el Municipio(sic) de Centro.

Con dicha orden verbal, se impide que la parte actora continúe con sus actividades comerciales, pues de manera arbitraria, las autoridades demandadas pretenden desconocen(sic) la obligación contenida en la cláusula séptima del convenio y suspender el descuento y entero de los créditos otorgados por la actora con motivo de este y que resulta indispensable para el desarrollo de su objeto social.

c) Omisión de dar cumplimiento al contenido de la cláusula séptima del convenio de colaboración celebrado con la actora, relativo a continuar realizando la retención del descuentos(sic) a los trabajadores del Ayuntamiento demandada(sic) hasta el pago total de los créditos otorgados por la actora.

2

2. Al Ayuntamiento del Municipio de Centro del Estado de Tabasco, se impugna:

a) La ejecución de la determinación contenida en el oficio número ***** de fecha 30 de mayo de 2022, por virtud del cual se hizo del conocimiento de mi representada que en cumplimiento a la cláusula décima del Convenio de Colaboración en Descuento Vía Nomina(sic), de fecha 19 de octubre de 2018, se daba por terminada la relación existente entre **la parte actora y el Ayuntamiento de Centro del Estado de Tabasco, y por ello, informa que únicamente se aplicará la retención del descuento a los trabajadores por los 30 días siguientes de su notificación, por lo que posterior a esa fecha, establece que será responsabilidad de la actora el cobro de la deuda pendiente de pago por los trabajadores.**

b) **La orden verbal** que, con fecha 26 de agosto de 2022, fue hecha del conocimiento de mi mandante, consistente en la instrucción de que a partir de ese momento no se le realizaría la retención del descuento a los trabajadores a los cuales la parte actora les había otorgado un crédito y que se encontraban pendientes de liquidar su deuda, orden que es ilegal porque viola el derecho adquirido que tiene la actora en términos del “Convenio de colaboración de descuento vía nómina” celebrado entre mis mandantes y el Municipio(sic) de Centro.

Con dicha orden verbal, se impide que la parte actora continúe con sus actividades comerciales, pues de manera arbitraria, las autoridades demandadas pretenden desconocen(sic) la obligación contenida en la cláusula séptima del convenio y suspender el descuento y entero de los créditos otorgados por la actora con motivo de este y que resulta indispensable para el desarrollo de su objeto social.

c) Omisión de dar cumplimiento al contenido de la cláusula séptima del convenio de colaboración celebrado con la actora, relativo a continuar realizando la retención del descuentos(sic)

a los trabajadores del Ayuntamiento demandada(sic) hasta el pago total de los créditos otorgados por la actora.”

2.- Mediante acuerdo de fecha **diez de octubre de dos mil veintidós**, la **Tercera** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, a quien tocó conocer por turno del juicio, radicándolo bajo el número de expediente **322/2022-S-3**, **desechó la demanda** interpuesta por las partes actoras, al estimar que es incompetente para conocer de la acción intentada, toda vez que el acto impugnado no actualiza alguna de las hipótesis contenidas en los artículos 157 y 158 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, pues lo reclamado por las accionantes consistentes en: la “terminación de un Convenio de Colaboración celebrado entre las actoras ***** y ***** y el Ayuntamiento de Centro, Tabasco”, contenida en el oficio número ***** , de fecha treinta de mayo de dos mil veintidós, misma que no puede considerarse un acto administrativo impugnante ante este tribunal, dado que tal convenio fue suscrito con la finalidad de gestionar ante las empresas privadas, las facilidades para las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los trabajadores, en específico, a fin de que obtuvieran prestamos en efectivo, créditos bajo cualquier modalidad estipulada por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código Civil del Distrito Federal y el Código de Comercio, así como demás servicios financieros, siendo que, en el caso, el acto no es de carácter público, no se sujeta a un régimen exorbitante de derecho privado, ni satisface necesidades de la colectividad, sino es un convenio celebrado en un plano de igualdad y coordinación, por lo que, en términos del artículo 47, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, la demanda es improcedente, así como, a decir de la Sala de origen, resulta extemporánea, ya que las promoventes manifestaron bajo protesta de decir verdad que dicho oficio les fue notificado el día catorce de junio de dos mil veintidós, mientras que su escrito de demanda fue presentado en fecha trece de septiembre de dos mil veintidós, y, por tanto, es extemporánea.

3.- Inconforme con el proveído anterior, a través del escrito presentado en fecha diez de noviembre de dos mil veintidós, las partes actoras, por conducto de su apoderado legal, interpusieron recurso de reclamación, mismo que fue remitido a la Sala Superior el día veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós.

4.- Mediante auto de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, el Magistrado Presidente de este tribunal, admitió a trámite el recurso de reclamación interpuesto por las accionantes, mismo que se radicó con el número de toca **REC-177/2022-P-3**, asimismo, se designó a la

Magistrada titular de la Tercera Ponencia, M. en D. Denisse Juárez Herrera, para el efecto de que formulara el proyecto de sentencia correspondiente, por lo que se ordenó turnar el expediente a la Magistrada Ponente, mismo que fue recepcionado en la citada ponencia el día treinta de mayo de dos mil veintitrés, por lo tanto, habiéndose formulado el proyecto antes señalado, se procede a emitir por este Pleno la sentencia en los siguientes términos:

CONSIDERANDO

PRIMERO.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DE ESTE TRIBUNAL.- Este órgano colegiado es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171, fracción XXII, en relación con los diversos 108, 109 y 110, todos de la Ley de 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 y que entró en vigor al día siguiente.

4

SEGUNDO.- PROCEDENCIA DEL RECURSO.- Es procedente el recurso de reclamación, al cumplir con los requisitos establecidos en la fracción I del artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco¹, en virtud de que las partes actoras ahora recurrentes se inconforman del **auto** de fecha **diez de octubre de dos mil veintidós**, a través del cual se desechó la demanda.

Así también se desprende de autos (foja 349 del expediente principal), que el citado acuerdo les fue notificado a las accionantes ahora recurrentes el **cuatro de noviembre de dos mil veintidós**, por lo que el término de **cinco días hábiles** para la interposición del recurso de trato, transcurrió del **ocho al catorce de noviembre de dos mil veintidós**², siendo que el medio de impugnación fue presentado el **diez de noviembre de dos mil veintidós**, por lo cual, el recurso se interpuso en tiempo.

TERCERO.- SÍNTESIS DE LOS AGRAVIOS DEL RECURSO.- En estricta observancia a los principios procesales de exhaustividad y

¹ **Artículo 110.-** El recurso de reclamación procederá en contra de los acuerdos o resoluciones siguientes que:

I. Admitan, desechen, o tengan por no presentada la demanda, la contestación o ampliación de ambas, o alguna prueba;

(...)"

(Subrayado añadido)

² Descontándose del plazo anterior los días cinco, seis, doce y trece de noviembre de dos mil veintidós, por corresponder a sábados y, de conformidad con lo establecido por el artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente.

congruencia que rigen las sentencias, conforme a lo dispuesto en los artículos 96 y 97 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, se procede al estudio y resolución conjunta de los agravios hechos valer por las accionantes, a través de los cuales, medularmente, sostienen lo siguiente:

A) Que les causa agravio la aplicación de la fracción I del artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, así como de los diversos numerales 157 y 158 de la ley adjetiva, ya que la Sala de instrucción desechó la demanda al advertir que el acto impugnado no es de carácter administrativo, pues considera que consiste en un convenio celebrado entre las actoras y el Ayuntamiento Constitucional del Centro, Tabasco, en un plano de igualdad y coordinación y no de *supra* a subordinación, no obstante, en términos de los artículos 1 y 133 constitucionales, las autoridades deben realizar una interpretación integral y sistemática del ordenamiento, en ese tenor, la Sala de instrucción no analizó que las accionantes acuden ante esta instancia jurisdiccional, debido a que el acto cuya nulidad se demanda violenta la legalidad y el orden constitucional, ello, pues las autoridades demandadas extinguieron derechos de forma unilateral, constituyendo así un acto de autoridad, contrario a lo sostenido por la *a quo*, ya que si bien lo pretendido deriva de un convenio celebrado por las promoventes y la autoridad demandada en un plano de igualdad, lo cierto es que no se está impugnado el cumplimiento del mismo, sino las acciones realizadas por las autoridades demandadas en un plano de *supra* a subordinación.

B) Que la naturaleza de la justicia administrativa tiene como finalidad de dirimir los actos ilícitos reclamados por los gobernados, provocados por la autoridad “ejecutiva”, y que el acto impugnado sí es un acto administrativo impugnante ante este tribunal, pues puede ser clasificado como un acto jurídico, unilateral, discrecional, con carácter de imperio y coercitividad, además de derivar de una relación de *supra* a subordinación, ya que se determinó una situación de desigualdad material en relación con las partes actoras, modificando la relación jurídica que mantenían con las mismas, al cancelar la retención y entero de los pagos a los créditos con cargo a nómina que la autoridad llevaba a cabo con motivo del convenio, bajo argumentos prejuiciosos, subjetivos e infundados que sobrepasan el ámbito contractual y merecen el ejercicio del control de regularidad normativa de este tribunal, siendo que la emisión del oficio impugnado evidencia la asimetría que existe entre la parte actora y las autoridades demandadas.

C) Que, además, en el auto recurrido se consideró que dicho acto no tenía la calidad de acto administrativo, debido a que el convenio fue celebrado únicamente para la gestión de facilidades para la adquisición de bienes y servicios por permitir a los trabajadores del referido municipio contratar parte de los trabajadores del Ayuntamiento Constitucional de Centro, Tabasco y no con el carácter de contrato público, no obstante el referido convenio tiene la finalidad de ofrecer créditos a través de descuentos vía nómina, de los cuales el ayuntamiento realiza la retención respectiva, para el fácil acceso de sus empleados, es decir, satisface un interés público –al ejercer el ayuntamiento su función de una correcta administración del Municipio- y, por ende, tiene el carácter de acto administrativo para los efectos del juicio

contencioso administrativo, en consecuencia, la interpretación realizada por la Sala de instrucción respecto a la causal de improcedencia por razón de competencia es contraria a la tutela judicial efectiva, ya que la Sala fue omisa en analizar las características específicas del acto impugnado, pues únicamente analizó la naturaleza del convenio de colaboración.

6 D) Que el acuerdo recurrido es ilegal, toda vez que no es congruente ni exhaustivo, ya que no analizó integralmente la demanda, pues la Sala de origen basó su decisión en la naturaleza del convenio, y no así en el abuso de facultades en que incurrieron las autoridades demandadas, es decir, estudió un sólo hecho de todo el universo de hechos y pruebas en que se compone la demanda, siendo que no se consideró lo planteado en los conceptos de nulidad, ni todos los elementos probatorios y documentales necesarios, pasando por alto que para que pudiera desechar la demanda no debía existir la mínima duda sobre la actualización de una causal de improcedencia, por lo que, el simple hecho de que el acto que se pretende impugnar tenga su origen en un convenio de colaboración, ello no constituye una causal manifiesta e indudable de improcedencia, máxime que la parte actora ha manifestado que las autoridades demandadas violentaron sus derechos de legalidad y seguridad jurídica, puesto que pretende desconocer la cláusula séptima del convenio de colaboración en cita, es decir, la relativa a retener los descuentos a los trabajadores del ayuntamiento demandado hasta el pago total de los créditos otorgados por las empresas actoras, de ahí que en la especie no se actualiza una causal manifiesta e indudable de improcedencia, dado que para ello el instructor debía tener certeza absoluta de que se surtiera la improcedencia invocada.

E) Que, por otra parte, el auto recurrido es ilegal, dado que carece de la debida fundamentación y motivación, pues se limita a establecer de forma genérica que la demanda fue presentada de manera extemporánea, sin que la Sala *a quo* haya expuesto, las razones lógicas jurídicas de cómo llegó a esa conclusión, ya que si bien las empresas actoras manifestaron que el oficio impugnado número *****, de fecha treinta de mayo de dos mil veintidós, les fue notificado el catorce de junio de dos mil veintidós, no obstante, la instructora pasó por alto, que en la demanda también combatió la orden verbal de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintidós, a través de la cual se materializó la afectación a su esfera jurídica, puesto que después de que les fue notificado al citado oficio la autoridad demandada continuó realizando los descuentos de a las nóminas de los créditos contratados, por lo que, fue hasta el veintiséis de agosto de dos mil veintidós, que materializó la afectación a su esfera, derivado de la emisión del referido oficio, y, por ende, a partir de ahí empezó a transcurrir el plazo de quince días hábiles previstos en la ley de la materia, por lo que solicitan se revoque el auto recurrido y en su lugar se emita otro en el que se admita la demanda.

CUARTO.- ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD DEL AUTO COMBATIDO.-

REVOCACIÓN PARCIAL DEL ACUERDO RECURRIDO.- De conformidad con lo antes relatado, este Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, determina que son, en su conjunto, **parcialmente fundados y suficientes** los argumentos de agravio expuestos por las partes actoras ahora recurrentes, por lo que procede **revocar parcialmente** el auto

de **diez de octubre de dos mil veintidós**, dictado en el expediente **322/2022-S-3**, por las consideraciones siguientes:

En principio, se tiene que, tal como se hizo constar en los resultandos **1 y 2** de este fallo, que en proveído de **diez de octubre de dos mil veintidós**, el Magistrado instructor del juicio de origen **322/2022-S-3**, dio cuenta del escrito presentado el día trece de septiembre de dos mil veintidós, mediante el cual, el C. *********, en su carácter de apoderado legal de las personas morales ******* y *******, promovió juicio contencioso administrativo en contra del Ayuntamiento Constitucional de Centro, Tabasco y Director de Administración del citado ayuntamiento, demandando, en síntesis: el **oficio** número ********* de fecha **treinta de mayo de dos mil veintidós**, emitido por el Director de Administración del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, a través del cual se hizo del conocimiento a las empresas actoras que en cumplimiento a la **cláusula séptima** del **convenio de colaboración en descuento vía nómina** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**, se daba por **terminada la relación existente entre las partes actoras y el Ayuntamiento de Centro, Tabasco**, por lo que únicamente se aplicaría la retención del descuento a los trabajadores por los treinta días siguientes de su notificación, de ahí que posterior a esa fecha, sería responsabilidad de las actoras el cobro de la deuda pendiente de pago por los trabajadores; así como la **omisión** de dar cumplimiento a la cláusula séptima del convenio de colaboración referido y **ejecución** de dicho oficio; finalmente, la **orden verbal** de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintidós de no realizar la retención del descuento a los trabajadores (folios 2 reverso, 3 y 335 del expediente principal).

Luego, como también se indicó en el resultando **2**, la **Tercera** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, a quien tocó conocer por turno del juicio, radicándolo bajo el número de expediente **322/2022-S-3**, **desechó la demanda** interpuesta por las partes actoras, al estimar que es incompetente para conocer de la acción intentada, toda vez que el acto impugnado no actualiza alguna de las hipótesis contenidas en los artículos 157 y 158 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, pues lo reclamado por las accionantes consistente en: la “terminación de un Convenio de Colaboración celebrado entre las actoras ******* y ******* y el Ayuntamiento de Centro, Tabasco”, contenida en el oficio número *********, de fecha treinta de mayo de dos mil veintidós, misma que no puede considerarse un acto administrativo impugnabile ante este tribunal, dado que tal convenio fue suscrito con la finalidad de gestionar ante las empresas privadas, las

facilidades para las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los trabajadores, en específico, a fin de que obtuvieran prestamos en efectivo, créditos bajo cualquier modalidad estipulada por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código Civil del Distrito Federal y el Código de Comercio, así como demás servicios financieros, siendo que, en el caso, el acto no es de carácter público, no se sujeta a un régimen exorbitante de derecho privado, ni satisface necesidades de la colectividad, sino es un convenio celebrado en un plano de igualdad y coordinación, por lo que, en términos del artículo 47, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, la demanda es improcedente, así como, a decir de la Sala de origen, resulta extemporánea, ya que las promoventes manifestaron bajo protesta de decir verdad que dicho oficio les fue notificado el día catorce de junio de dos mil veintidós, mientras que su escrito de demanda fue presentado en fecha trece de septiembre de dos mil veintidós, y, por tanto, es extemporánea (folios 344 al 348 del expediente principal).

8 Para dar claridad a la determinación adoptada es menester traer a colación lo dispuesto en el artículo 63 Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, con relación a los diversos 157 y 158 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, mismos que establecen lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

“Artículo 63 Ter.- El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco es el órgano jurisdiccional, dotado de plena autonomía, encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública, del Estado o de los municipios, y los particulares. La ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

Como parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, será también competencia del Tribunal de Justicia Administrativa imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos del Estado y de los municipios por faltas administrativas graves y, en su caso, a los particulares que incurran en actos vinculados con este tipo de faltas; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Las sentencias definitivas que emita el Tribunal de Justicia Administrativa podrán ser impugnadas por las partes en las controversias a que se refiere el párrafo primero de este artículo; o, en los procedimientos señalados en el párrafo segundo, por el Órgano Superior de Fiscalización, por la Secretaría de Contraloría o los órganos internos de control correspondientes, así como por los servidores públicos o particulares involucrados, en los términos que prevea la ley aplicable.”

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“**Artículo 157.-** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal derivadas de actos o resoluciones definitivas, o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del Estado, así como de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, cuando los mismos actúen como autoridades;

II. Los decretos y acuerdos emitidos por autoridades administrativas, estatales o municipales, de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

III. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, incluyendo a los organismos descentralizados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

IV. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Estado o por el municipio, incluyendo a sus organismos descentralizados, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales estatales;

V. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas locales o municipales;

VI. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VII. Las resoluciones administrativas y fiscales favorables a las personas físicas o jurídicas colectivas que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan los derechos del estado;

VIII. Las que se dicten en materia de pensiones con cargo al erario estatal o municipal;

IX. Las que determinen el actuar de manera unilateral de las autoridades, tratándose de rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal;

X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente;

XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal del Estado, o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución afirmativa ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad

administrativa; como en aquellos en que la Ley de la materia establezca que los particulares no gozan de derechos preferentes;

XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas no graves en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, incluyendo las resoluciones dictadas por los órganos constitucionales autónomos;

XIV. Las resoluciones de la Contraloría del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización, en términos de las Leyes aplicables;

XVI. Las resoluciones definitivas que determinen la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público; peritos; custodios, y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios de Tabasco; y

XVII. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

Artículo 158.- El Tribunal conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas graves, promovidas por la Secretaría de Contraloría del Estado o los órganos Internos de control de los entes públicos estatales y municipales, o por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y esta Ley.

Así mismo, el Tribunal será competente para fincar a los responsables, en términos del párrafo anterior, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal, a la Hacienda Pública de los Municipios, o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contraponen o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.”

(Énfasis añadido)

De la transcripción anterior se obtiene, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública, del Estado o de los municipios, y los particulares.

Lo anterior, encuentra su justificación porque doctrinariamente³ se ha sostenido que el fin de los tribunales de lo contencioso administrativo, es ejercer control de legalidad y salvaguardar la seguridad jurídica sobre los actos que emite el poder público, lo que supone una relación de **supra a subordinación** entre la administración pública frente al gobernado o particular, de ahí que representen uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el estado de derecho; esto implica que el juicio contencioso administrativo ante este tribunal es un medio de control de la legalidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias de la administración pública del Estado y de los Municipios, previsto en favor de los gobernados que alegan afectación a sus derechos por un acto que consideran ilegal.

Por otra parte, el legislador local, en uso de sus facultades constitucionales, determinó fijar la competencia de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, para conocer de los juicios contencioso administrativos en los que se impugnen resoluciones, actos y/o procedimientos que como requisito *sine qua non* sean **definitivos**, para lo cual deberá entenderse que se tratan de resoluciones o actos definitivos, cuando estos no admitan recurso administrativo o la interposición de éste sea optativa.

11

Asimismo que entre las resoluciones, actos y/o procedimientos definitivos que puede conocer este tribunal, son: **a)** controversias de carácter administrativo y fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del Estado, los organismos públicos descentralizados estatales y municipales; **b)** decretos y acuerdos de carácter general, diversos a reglamentos; **c)** determinen la existencia de una obligación fiscal; **d)** nieguen la devolución de un ingreso fiscal; **e)** impongan multas administrativas; **f)** en general, causen un agravio en materia fiscal; **g)** favorables a los particulares; **h)** se dicten en materia de pensiones con cargo al erario estatal o municipal; **i)** sobre interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios públicos; **j)** pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente; **k)** resuelvan los recursos administrativos en contra de las distintas resoluciones antes descritas; **l)** se configuren por negativa ficta, así como las que nieguen la expedición de la constancia de configuración de la resolución afirmativa ficta; **m)** impongan sanciones a los servidores públicos

³ *****; "Importancia de lo contencioso administrativo para el gobernado. La seguridad jurídica", en *****; **** y *****; **** (coords), Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 3., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2445/4.pdf>

por faltas administrativas no graves o decidan los recursos administrativos contra de éstas, incluyendo las dictadas por los órganos constitucionales autónomos; **n)** sanciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización; **o)** determinen la baja del servicio de los agentes del Ministerio Público, peritos, custodios y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios; así como **p)** cualquier otra resolución señalada como de la competencia del tribunal.

Que igualmente, es competencia de este tribunal conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas graves, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y esa ley, así como fincar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal, a la Hacienda Pública de los Municipios, o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Ahora bien, se estima necesario acudir al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual ha sostenido que, para determinar si es o no procedente el juicio contencioso administrativo, debe analizarse la naturaleza de la actuación administrativa de que se trate, a fin de dilucidar si constituye realmente una **resolución definitiva**, es decir, el producto final o voluntad última de la autoridad, la cual suele ser de dos formas:

12

a) Como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o,

b) Como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, en tanto que contenga una determinación o decisión cuyas características ocasione agravios a los gobernados.

Este criterio lo sostuvo la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal, en la tesis **2a. X/2003**, con registro 184733, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, febrero de dos mil tres, página 336, de rubro y texto siguiente:

“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. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan ‘resoluciones definitivas’, y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que

prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: **a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.** En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados."

(Énfasis añadido)

Así, el primer tipo de actos a los que alude la tesis transcrita son propiamente las **resoluciones administrativas definitivas**, pues tienen su antecedente en un procedimiento previo y constituyen un acto administrativo decisorio.

En cambio, el segundo tipo de actos constituyen actuaciones aisladas y su impugnabilidad se encuentra supeditada a que contengan **una determinación o decisión final de la autoridad**, que, además, genere un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado; en otras palabras, el acto debe reunir las características de unilateralidad y obligatoriedad.

Bajo ese orden de ideas, a fin de determinar si este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco es competente para conocer del juicio contencioso administrativo de origen promovido, es menester en primer término determinar que las empresas actoras impugnan, en síntesis, el **oficio** número ***** de fecha **treinta de mayo de dos mil veintidós**, emitido por el Director de Administración del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, a través del cual se hizo del conocimiento a las empresas actoras que en cumplimiento a la **cláusula séptima del convenio de colaboración en descuento vía nómina** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**, se daba por terminada la relación existente entre las partes actoras y el Ayuntamiento de Centro, Tabasco, por lo que únicamente se aplicaría la retención del descuento a los trabajadores por los treinta días siguientes de su notificación, de ahí que posterior a esa fecha, sería responsabilidad de las actoras el cobro de la deuda pendiente de pago por los trabajadores; así como la **omisión** de dar cumplimiento a la cláusula séptima del convenio de colaboración referido y la **ejecución** de dicho oficio;

finalmente, la **orden verbal** de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintidós de no realizar la retención del descuento a los trabajadores.

Siendo que su pretensión, en esencia, es que se declare la nulidad del **oficio ******* de fecha **treinta de mayo de dos mil veintidós**, así como de la “orden verbal” no realizar la retención del descuento a los trabajadores y se ordene a las autoridades del Ayuntamiento de Centro Tabasco, dar cumplimiento al contenido del convenio de colaboración, en el sentido de continuar realizando la retención de los descuentos a los trabajadores de ese ayuntamiento, hasta el pago total de los créditos otorgados por la empresa actora.

Luego, como parte de sus **pruebas** ofreció, entre otros, copia certificada del siguiente documento:

- **CONVENIO DE COLABORACIÓN EN DESCUENTO VÍA NÓMINA** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**.

Suscrito por el Ayuntamiento Constitucional del municipio de Centro, Tabasco, representado por el Director de Administración de ese ayuntamiento, y las empresas ***** y *****., por conducto de su apoderado legal.

Con fundamento en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 64 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 1, 2, 3, 4, 64, fracción II, 65, fracciones I y XX, 69, 73, fracción IX, 75, 86, fracciones I, II y IV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, así como 28, fracción IV y 184, fracción XXV, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Centro.

Que las sociedades financieras tienen como objeto social, entre otros, el otorgamiento de créditos a corto y largo plazo.

Que el **objeto** de dicho convenio, según su **cláusula primera**, es que las financieras ofrezcan a los trabajadores créditos, servicios financieros y de protección con el objetivo de ser liquidados por los trabajadores mediante la retención de cantidades que efectúe el ayuntamiento al salario de éstos, conforme a las cartas de autorización para pago de terceros, es decir, autorización del trabajador a fin de que el ayuntamiento pague a las financieras con la retención que realice a su salario por las cantidades previamente pactadas entre las financieras y el trabajador.

Asimismo, que las financieras se obligan a otorgar créditos con garantía salarial a los trabajadores del ayuntamiento de acuerdo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Código de Comercio, o Códigos Civiles federal y locales.

Que la **vigencia** de dicho convenio, según su **cláusula séptima**, sería a partir de la firma del mismo (diecinueve de octubre de dos mil dieciocho) y concluirá el treinta de agosto de dos mil veintiuno, siendo que se podrá dar por terminado anticipadamente el convenio, mediante simple notificación, la cual deberá constar por escrito a la financiera con un plazo de treinta días de anticipación; asimismo, que el ayuntamiento se obligaría a continuar ejecutando todas y cada una de las cartas de autorización para pago a tercero emitido por los trabajadores y entregados a éste, con anterioridad a la fecha de terminación del convenio.

Que conforme a la **cláusula décima primera**, el ayuntamiento, respecto a los créditos y/o servicios adquiridos por los trabajadores de manera individual, actuaría **sólo como simple intermediario** con la finalidad de retener del salario el pago convenida entre las partes (financieras y trabajadores), y, por tanto, no adquiriría obligación alguna con los compromisos de sus empleados.

En principio se estiman **infundados** por insuficientes los argumentos de agravio sintetizados en los incisos **A)** al **D)** del considerando anterior, a través de los cuales las actoras recurrentes señalan, en esencia, que les causa agravio la aplicación de la fracción I del artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, así como de los diversos numerales 157 y 158 de la ley adjetiva, ya que la Sala de instrucción no analizó que las accionantes acuden ante esta instancia jurisdiccional, debido a que el acto cuya nulidad se demanda violenta la legalidad y el orden constitucional, ello, pues las autoridades demandadas extinguieron derechos de forma unilateral, constituyendo así un acto de autoridad, pues si bien lo pretendido deriva de un convenio celebrado por las promoventes y la autoridad demandada en un plano de igualdad, lo cierto es que no se está impugnado el cumplimiento del mismo, sino las acciones realizadas por las autoridades demandadas en un plano de *supra* a subordinación, toda vez que el acto reclamado puede ser clasificado como un acto jurídico, unilateral, discrecional, con carácter de imperio y coercitividad.

Asimismo, porque el convenio del cual deriva tiene la finalidad de ofrecer créditos a través de descuentos vía nómina, de los cuales el ayuntamiento realiza la retención respectiva, para el fácil acceso de sus empleados, es decir, satisface un interés público –al ejercer el ayuntamiento su función de una correcta administración del Municipio- y, por ende, tiene el carácter de acto administrativo para los efectos del juicio contencioso administrativo, en consecuencia, la interpretación realizada por la Sala de instrucción, respecto a la causal de improcedencia por razón de competencia, es contraria a la tutela judicial efectiva, ya que la Sala fue omisa en analizar

las características específicas del acto impugnado, pues únicamente analizó la naturaleza del convenio de colaboración.

Lo anterior se estima de esa manera, habida cuenta que del material probatorio aportado y las pretensiones de las partes accionantes, es posible conocer que las empresas actoras a través del juicio contencioso administrativo de origen impugna el **oficio ******* de fecha **treinta de mayo de dos mil veintidós**, emitido por el Director de Administración del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, a través del cual se hizo del conocimiento a las empresas actoras que en cumplimiento a la **cláusula séptima del convenio de colaboración en descuento vía nómina** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**, se daba por terminada la relación existente entre las partes actoras y el Ayuntamiento de Centro, Tabasco, por lo que únicamente se aplicará la retención del descuento a los trabajadores por los treinta días siguientes de su notificación, de ahí que posterior a esa fecha, será responsabilidad de las actoras el cobro de la deuda pendiente de pago por los trabajadores.

16

Siendo que también, de los elementos probatorios aportados, es posible conocer que mediante el mencionado **Convenio de colaboración en descuento vía nómina** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**, celebrado por el Ayuntamiento Constitucional del municipio de Centro, Tabasco, representado por el Director de Administración de ese ayuntamiento, y las empresas ***** y ***** , por conducto de su apoderado legal, respectivamente, se establecieron obligaciones recíprocas para ambas partes, entre ellas, a fin de que las financieras otorgaran préstamos con garantía salarial a los trabajadores del ayuntamiento, y a su vez, el ayuntamiento, retuviera de los sueldos las cantidades de pago conforme a las cartas de autorización para pago a terceros -las amortizaciones que se generen-; todo ello con una vigencia desde el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho al treinta de agosto de dos mil veintiuno.

En ese orden de ideas, si bien de conformidad con la fracción IX del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, este tribunal tiene atribuciones para conocer de la impugnación de resoluciones, actos y/o procedimientos definitivos, pudiendo versar éstos sobre interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra **pública**, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios **públicos**; lo cierto es que en el caso, contrario a lo que sostienen las actoras, **lo impugnado, aun cuando involucra a un ente público estatal (Ayuntamiento Constitucional de Centro, Tabasco)⁴, no se trata de actuaciones relacionadas con contratación**

⁴ Suscrito a través del titular de la Dirección de Administración del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, en términos, entre otros, del artículo 86, fracción II, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y 184, fracción XXV, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Centro.

administrativa, respecto de la cual este órgano jurisdiccional puede conocer.

Efectivamente, nuestro máximo órgano jurisdiccional del país, en la tesis **P. IX/2001**⁵, sostuvo que la **naturaleza administrativa** de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto.

Por el contrario, los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el **derecho privado** cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique.

Es decir, se tratará de una contratación administrativa cuando el objeto o la finalidad del contrato esté íntimamente vinculado al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público. La tesis referida es del contenido siguiente:

“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.

La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero

⁵ Tesis **P. IX/2001**, emitida por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, abril de dos mil uno, página 324, registro 189995.

que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.”

En ese sentido, si bien a través del oficio combatido ***** de fecha **treinta de mayo de dos mil veintidós**, el Director de Administración del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, informó de la terminación de la relación contractual del **convenio de colaboración en descuento vía nómina** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho** entre el Ayuntamiento de Centro, Tabasco y las empresas ahora demandantes ***** y *****; lo cierto es que dicho oficio no se trata de una actuación que verse sobre interpretación o cumplimientos de **contratos públicos**, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios **públicos**.

Ello es así, pues si bien en la celebración de los convenios antes analizados se invocaron los preceptos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, 64 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco⁷, 1, 2, 3, 4, 64, fracción II, 65, fracciones I, XVI y XX, 69, 73, fracción IX, 75, 86, fracción I, II y IV de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco⁸, así como 28, fracción IV y 184, fracción

⁶ “**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)”

⁷ “**Artículo 64.-** El Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política administrativa el Municipio Libre; conforme a las siguientes bases:

(...)

Artículo 65.- El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

(...)”

⁸ “**Artículo 1.** La presente Ley, es de orden público y tiene como finalidad:

I. Regular las facultades y obligaciones de los municipios que integran el Estado Libre y Soberano de Tabasco;

II. Establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, así como los servicios públicos que le competen en los términos que disponen el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; y

III. Reglamentar las demás disposiciones constitucionales referentes al Municipio Libre.

En todo lo no previsto por esta Ley para la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales, se estará a las disposiciones de sus reglamentos administrativos o interiores, que se expedirán por los ayuntamientos sin contravenir las disposiciones de la Constitución Política federal, la particular del Estado, la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 2. El Municipio Libre, investido de personalidad jurídica propia, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; autónomo en su régimen interior y con libertad para administrar su Hacienda conforme a las disposiciones constitucionales y a la presente Ley.

Para garantizar el manejo sostenible de sus finanzas públicas, los municipios y sus respectivos entes públicos están obligados a cumplir y aplicar los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que establecen la Constitución General de la República, la particular del Estado, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios.

En todo caso, los entes públicos municipales administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Artículo 3. La función primordial del Municipio es permitir el gobierno democrático para el constante mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos.

Artículo 4. En los términos señalados en esta Ley y sin menoscabo de la libertad que sancionan el pacto federal y la Constitución del Estado, los municipios podrán coordinarse entre sí, con el Estado o con municipios de otras entidades federativas, para el más eficaz cumplimiento de sus funciones, la prestación de los servicios públicos y el mejor aprovechamiento de sus recursos y en cuanto proceda, buscarán la coordinación con los gobiernos estatal y federal.

(...)

Artículo 64. Para los efectos de esta Ley son autoridades municipales:

(...)

II. El Presidente Municipal;

XXV, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Centro⁹; ello fue para justificar que el Municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y libertad para administrar su Hacienda Pública, y, tiene a su cargo promover y realizar las acciones para el desarrollo integral del municipio, para lo cual cuenta con dependencias administrativas, como la Dirección de Administración, facultada para adquirir y distribuir en términos de las disposiciones legales aplicables, los materiales, muebles y útiles necesarios que sean autorizados, lo cual es insuficiente para considerar que se trata de una contratación administrativa.

(...)

Artículo 65. El presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Realizar las acciones necesarias para el desarrollo municipal, siguiendo los lineamientos contenidos en los planes y programas;

(...)

XVI. Para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, el Presidente Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que esta Ley establece, y tendrá la facultad de nombrar y remover libremente a sus titulares y demás servidores públicos, salvo los casos de la Secretaría del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal y la Dirección de Seguridad Pública, cuyos titulares serán nombrados por el Cabildo, o el Concejo Municipal en su caso, a propuesta del Presidente Municipal. Las excepciones previstas en el párrafo anterior no restringen la facultad del presidente municipal para la remoción de dichos servidores, en su caso;

(...)

XXI. Las demás que le concedan las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales.

(...)

Artículo 69. El ejercicio del gobierno municipal corresponde originalmente al Ayuntamiento, quien para el cumplimiento de sus funciones, ejerce a través del presidente municipal las atribuciones ejecutivas que le corresponden.

(...)

Artículo 73. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración municipal, preverán en la estructura de la administración pública municipal las siguientes dependencias administrativas:

(...)

IX. Dirección de Administración;

(...)

Artículo 75. Al frente de cada uno de los órganos administrativos habrá un titular, designado o removido en los términos de esta Ley, a quien le corresponderá el ejercicio original de las atribuciones que la misma y los reglamentos respectivos les encomienden. A propuesta de sus respectivos titulares, el presidente municipal nombrará y removerá a los demás servidores públicos municipales.

Para ocupar la titularidad de los órganos señalados en esta Ley, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: **a)** Ser ciudadano mexicano por nacimiento; **b)** No ser ministro de algún culto religioso; **c)** No tener antecedentes penales; **d)** Haber cumplido 21 años antes del día de la elección o designación; **e)** Tener título o experiencia a fin al órgano de que se trate; y **f)** Los demás requisitos que exijan las leyes correspondientes.

(...)

Artículo 86. A la Dirección de Administración corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Coordinar, dirigir y controlar todos los asuntos que atañen al buen funcionamiento administrativo de la Presidencia Municipal;

II. Adquirir y distribuir en los términos de las disposiciones legales, los materiales, muebles y útiles necesarios que sean autorizados para la realización de los fines del Ayuntamiento;

(...)

IV. Suministrar los bienes y servicios que requiera el funcionamiento de las dependencias y entes municipales y mantener al día el inventario de los bienes de su propiedad;

(...)"

⁹ **Artículo 28.-** El Presidente Municipal como órgano ejecutivo, tiene la representación del Ayuntamiento, que le otorga la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, así como el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

IV. Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, con las excepciones establecidas en la Ley Orgánica de los Municipios;"

Artículo 184.- Al Director de Administración corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(....)

XXV. Suscribir, en representación del Presidente Municipal, toda clase de contratos necesarios para la adquisición de bienes muebles, prestación de servicios, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y todos aquellos necesarios para la correcta administración del Ayuntamiento."

Lo anterior, porque no se puede soslayar que de una interpretación armónica de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, con relación a los diversos 29 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, el municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado, y, tiene a su cargo promover y realizar las acciones para el desarrollo integral del municipio y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales de: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y central de abastos; e) panteones; f) rastros; g) calles, parques, jardines y su equipamiento; h) seguridad pública; y i) los demás que las Legislaturas del Estado determinen.

20

En ese sentido, es claro que si el objeto del **convenio de colaboración en descuento vía nómina** de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**, es que el ayuntamiento retenga de los sueldos, las amortizaciones que se generen, derivado de los contratos que cada empleado de forma voluntaria e individual, celebre con las empresas actoras ******* y *******, en su carácter de financieras; se dice entonces que tal objeto no está íntimamente vinculado con el cumplimiento de las atribuciones públicas del ayuntamiento como ente del Estado, ni a la satisfacción de las necesidades colectivas, de ahí que no se esté frente a la interpretación y/o cumplimiento de una contratación administrativa que actualice los supuestos de competencia material de este tribunal, pues es claro que en tal acuerdo de voluntades, la autoridad Ayuntamiento de Centro, Tabasco, no se colocó en un plano de supra a subordinación en relación con la empresa particular, sino en un plano de coordinación, al imponerse obligaciones en un ámbito de **colaboración**, respecto de una actividad que no guarda relación con procurar cubrir necesidades de la población del municipio, sino sólo de algunos de sus **trabajadores** (quienes hayan contratado créditos con las empresas actoras), **tan es así que en el convenio en referencia se estipuló que el ayuntamiento sólo sería un intermediario, sin que tuviera alguna obligación respecto a los compromisos que contrajeran los empleados de dicho ente, con las empresas accionantes.**

Lo anterior se refuerza, además, pues dicho convenio tampoco fue suscrito en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, la cual conforme a su artículo 1¹⁰, es reglamentaria del artículo 76 de la Constitución Política

¹⁰ **Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés social, reglamentaria del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios; tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control en dicha materia, que realicen:

del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios públicos y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control que realicen, entre otros, los ayuntamientos en dicha materia; por lo que con ello se evidencia aún más que el mencionado convenio no se trata de una contratación administrativa, y, por ende, tampoco la actuación impugnada versa sobre la interpretación y cumplimiento de un contrato de dicha índole, la cual pudiera conocerse vía contenciosa administrativa.

A mayor abundamiento, al celebrar tal acuerdo bilateral de voluntades, ambas partes (ayuntamiento y actoras) se colocaron frente al derecho en un plano de igualdad, es decir, la autoridad municipal asumió obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en la retención de las amortizaciones de capital más intereses que se generen de los sueldos y demás prestaciones que reciban sus trabajadores, derivado de los contratos que cada trabajador de forma voluntaria e individual, celebraron con la financiera ahora actora, ante lo cual, el ayuntamiento referido no está obligado en tanto ente público, sino en virtud de lo pactado en tal acuerdo de voluntades como obligación a su cargo, donde las partes se encuentran en un plano de coordinación.

21

De ahí que no asista razón a las empresas demandantes cuando sostienen que el **oficio ******* de fecha **treinta de mayo de dos mil veintidós**, fue emitido y ejecutado por las enjuiciadas en carácter de autoridades, entiéndase, en ejercicio de facultades de imperio, y que con tal actuación se desconocen las obligaciones asumidas en un contrato administrativo, pues conforme a lo explicado, no se advierte que entre las partes actoras y el citado ayuntamiento haya surgido alguna relación de

I. El Poder Ejecutivo del estado, sus dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y demás entidades;

II. Los ayuntamientos; y

III. Los órganos constitucionales autónomos.

Los poderes Legislativo y Judicial del Estado aplicarán con plena autonomía, en lo conducente, las disposiciones de esta Ley.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos y convenios que celebren entre sí las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Estado, ni tampoco los contratos que se lleven a cabo entre alguna dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública Federal, o con alguno perteneciente a la administración pública de otra entidad federativa. No obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

Los entes públicos sujetos a esta Ley se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos, celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea contravenir lo previsto en este ordenamiento.

Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sea parte."

naturaleza administrativa, la cual sea de *supra* a subordinación, en la que las interesadas como gobernadas se sometan al imperio del ayuntamiento de referencia, quien ante ellas haya adquirido el carácter de autoridad, y en el ejercicio de sus funciones pueda crear, modificar o extinguir ante sí o por sí, la situación jurídica de las actoras, por lo que se concluye que al tratarse de una contratación que debe regirse por las disposiciones del **derecho privado**, atendiendo a que su objeto no está vinculado con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado, y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique, ni tampoco está suscrito de conformidad con las leyes relativas a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios públicos; es que **no se actualiza la competencia de este tribunal** para conocer de la impugnación formulada, pues, se insiste, no se tratan de actos de autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo.

22

Por ello, también es **infundado** por insuficiente el argumento de las reclamantes en el sentido que la Sala de origen fue omisa en analizar las características específicas del acto impugnado, pues únicamente analizó la naturaleza del convenio de colaboración y no así los demás elementos aportados a su demanda; ya que, conforme a lo antes expuesto, si bien no pasa desapercibido que en el juicio de origen, el documento base de la acción es el oficio ***** , de fecha treinta de mayo de dos mil veintidós y que junto al escrito de demanda, fueron ofrecidos algunos otros elementos, tales como escrituras públicas -con las que sólo acreditan la personalidad y la constitución de las empresas accionantes-, no obstante, en la especie, la naturaleza del acto impugnado se determina a la luz del contrato que le dio origen, y, por tanto, debe resolverse en la misma vía de la materia correspondiente; lo que se refuerza pues de la simple lectura al oficio que se impugna se advierte que se encuentra estrechamente vinculado con la interpretación y cumplimiento del multicitado convenio, en específico, de su cláusula séptima, en la que establece el periodo de vigencia del mismo, por lo que, en el caso, lo reclamado por las acciones, se insiste, recae en el derecho privado y no en la materia administrativa, tan es así que, como lo sostuvieron las propias reclamantes, el convenio fue celebrado en un plano de igualdad, y, por ende, el acto impugnado comparte esa misma naturaleza.

Sirve de sustento a la determinación anterior, por *analogía*, la tesis **XI.1o.A.T.15 A (10a.)**, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 1, diciembre de dos mil trece, tomo II, registro 2005158, página 1089, que es del contenido siguiente:

“ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS. Los elementos o requisitos necesarios de un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de nulidad o contencioso administrativo son: a) La existencia de una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado. Lo anterior se corrobora con la clasificación que la teoría general del derecho hace de las relaciones jurídicas de (1) coordinación, (2) supra a subordinación, y (3) supraordinación, en la cual, las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de éstas se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral, siendo la nota distintiva que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que, coactivamente, se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación; las segundas son las que se entablan entre gobernantes y particulares y se regulan por el derecho público, que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destacan el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos, que las caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita el actuar del gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales; finalmente, las terceras son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.”

(Subrayado añadido)

Igualmente, apoya la determinación anterior, a *contrario sensu* y por *analogía*, la tesis **XX.2o.P.C.3 C (11a.)**, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, undécima época, libro 19, noviembre de dos mil veintidós, tomo IV, registro 2025551, página 3819, que es del contenido siguiente:

“VÍA ORDINARIA MERCANTIL ES IMPROCEDENTE PARA DEMANDAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO CELEBRADO EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ABROGADA, PUES DICHO LITIGIO DEBE DIRIMIRSE EN LA VÍA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, AL TENER SU ORIGEN EN UN CONTRATO ADMINISTRATIVO, REGULADO POR DICHA LEY.

Hechos: En un juicio ordinario mercantil se demandó del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (Isstech), el cumplimiento de un oficio de reconocimiento de adeudo, suscrito con motivo del procedimiento de conciliación previsto en el artículo 64 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas, abrogada (correlativo del artículo 95 de la vigente). La autoridad

responsable confirmó la sentencia de primer grado, que consideró improcedente la vía ordinaria mercantil y dejó a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en la vía y forma correspondientes.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la vía ordinaria mercantil es improcedente para demandar el cumplimiento del convenio celebrado en el procedimiento de conciliación previsto en el artículo 64 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas, abrogada, pues dicho litigio debe dirimirse en la vía contenciosa administrativa, al tener su origen en un contrato administrativo regulado por la referida ley.

Justificación: Lo anterior, porque la acción intentada en el juicio se fundamenta en un oficio suscrito por el instituto demandado, en el que se reconoció un adeudo; mismo que fue emitido en el procedimiento de conciliación iniciado con motivo de la presentación de la queja prevista en el artículo 64 citado; sin embargo, como ese oficio tuvo su origen en un contrato cuya suscripción y cumplimiento se encuentran regulados por la invocada ley, es claro que comparte la misma naturaleza administrativa del contrato de origen, por lo que debe resolverse en la vía administrativa. Lo anterior es así, porque si el contrato administrativo que subyace tras el documento base de la acción se caracteriza porque en su suscripción participa el Estado, por conducto de la administración pública, sea centralizada o descentralizada, y su objeto está vinculado estrechamente con el cumplimiento de servicios públicos, ello lleva a determinar que su incumplimiento tiene naturaleza administrativa, ya que esas características se trasladan también al resultado del procedimiento conciliatorio previsto en la referida ley, contenido en el oficio base de la acción, sin que el hecho de que el instituto con el que se contrató haya participado en el procedimiento de conciliación y aceptado un adeudo, le reste la calidad de ente público en el ejercicio de sus atribuciones con que actuó al suscribir el contrato, ni cambie la finalidad del mismo, que fue para satisfacer un interés de una colectividad.”

24

Así como, *por analogía*, la tesis aislada **XIII.2o.C.A.1 C (10a.)**, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 67, junio de dos mil diecinueve, tomo VI, página 5139, registro digital 2020119, que es del contenido siguiente:

“COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE UN RECLAMO POR PAGO DE HONORARIOS. CUANDO LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO ENTRE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA, NO TUVO POR OBJETO LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO, CORRESPONDE A UN JUEZ EN MATERIA CIVIL. Aun cuando la parte demandada sea una entidad integrante de la administración pública estatal, el acto jurídico que motivó el reclamo por pago de honorarios no es de naturaleza administrativa, ya que no se efectuó para el funcionamiento del organismo descentralizado demandado, ni el particular accionante participó en los procedimientos o suscripción de contrataciones regulados por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Administración de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado de Oaxaca. Bajo ese contexto, es claro que el contrato verbal entre el actor y la parte demandada fue para que aquél, como perito, fungiera con ese carácter en diversos juicios laborales en los que su contratante tuviera el carácter de demandada y patrón; de ahí que esa eventual intervención del actor en tales juicios, no tiene una finalidad de orden público, identificada también como utilidad pública o social, por lo cual, dicho contrato reviste una naturaleza civil y no administrativa.”

Aunado a lo anterior, aun cuando las empresas demandantes también impugne en el juicio contencioso administrativo de origen, la **omisión** de dar cumplimiento al convenio –séptima cláusula- de colaboración en descuento vía nómina de fecha **diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**; lo cierto es que este órgano jurisdiccional solo puede conocer de actos expresos o fictos que versen en las materias señaladas en el artículo 157, lo cual en el caso no acontece, al no tratarse de actos relacionados con contratación de naturaleza administrativa, sino en todo caso, **mercantil**, por las razones ya explicadas.

De ahí que este tribunal sea incompetente para conocer de lo impugnado por las justiciables, al no encuadrar en alguno de los supuestos que contemplan los artículos 157 y 158 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, tal como lo sostuvo la Sala de origen.

Sin que con la anterior determinación tampoco implique que se esté violentando el derecho fundamental de acceso a la justicia, pues, como se expuso con antelación, éste se encuentra limitado a las condiciones que el legislador estableció para tales efectos, dentro de las cuales están distintos requisitos de procedencia que deberán cumplirse con el objetivo accionar el aparato jurisdiccional como, por ejemplo, la legitimación activa y pasiva de las partes, la representación, la oportunidad en la interposición de la demanda, excepción o defensa, **la competencia del órgano** ante el cual se promueve, la acción, entre otras; mismos que son los elementos mínimos necesarios previstos en la parte adjetiva de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco y que deben satisfacerse para el ejercicio de la jurisdicción, es decir, a fin de que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión litigiosa planteada, y no así formalidades adicionales o innecesarias impuestas por el instructor.

Aplica, como sustento a lo anterior, el criterio inmerso en la jurisprudencia **1a./J.90/2017**, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, décima época, noviembre de dos mil diecisiete, de rubro y texto siguientes:

“DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que **el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía.** En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

26

(Énfasis añadido)

Asimismo, tampoco contraviene con el principio *pro homine* o *pro persona*, previsto en el artículo 1, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de la forma que favorezca más ampliamente a las personas; pues con esa finalidad, se debe verificar que se cumplan con los requisitos procesales para la procedencia del juicio contencioso administrativo, lo que en el caso, no se acredita, como antes se expuso.

Lo anterior es así, pues la aplicación del principio *pro homine* o *pro persona*, no llega al extremo de desconocer los presupuestos formales y materiales de admisibilidad de las acciones, que son propios de una impartición de justicia completa y expedita, que debe regir todo juicio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirven de sustento a lo anterior, las tesis de jurisprudencia **2a/J. 98/2014 (10a.)** y **2a/J.56/2014**, emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, décima época, tomos I y II, octubre y mayo de dos mil catorce, registros 2007621 y 2006485, páginas 909 y 772, respectivamente, que son de los rubros y contenidos siguientes:

“DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.”

“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVE LA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional -principio pro persona o pro homine-, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.”

(Énfasis añadido)

Sin embargo, en aras de no dejar en estado de indefensión a las actoras y sin soslayar que si bien la ley de la materia no impone la obligación de remitir los autos a la autoridad que se estima competente, lo cual ha sido convalidado en la tesis de jurisprudencia **2a./J. 146/2015 (10a.)**, de rubro **“INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.”**¹¹; lo cierto es que

¹¹ Tesis de jurisprudencia **2a./J. 146/2015 (10a.)** sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 24, noviembre de dos mil quince, tomo II, página 1042, registro 2010356, que es del contenido siguiente:

“INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa advierta que carece de competencia por razón de la materia para conocer de una demanda de nulidad, deberá declarar la improcedencia del juicio en términos del

aun cuando no existe obligación del juzgador de remitir la demanda a la autoridad que se estima competente, es el caso que dicho razonamiento tampoco impide que se puedan remitir las actuaciones al órgano jurisdiccional que se estime competente, máxime cuando las Salas instructoras como rectoras del procedimiento, están constreñidas a verificar, desde sus primeras actuaciones, que se cumplan con los presupuestos procesales de admisibilidad de las acciones para la procedencia del juicio contencioso administrativo ante este tribunal, a fin de proveer de forma oportuna lo que en derecho corresponda, de ahí que sea dable, en el caso, ordenar la remisión de las actuaciones a la autoridad que se estima competente.

En virtud de lo anterior, conforme a los artículos 1050 y 1091 del Código de Comercio¹² y dado que una de las partes que intervino en el acto en cuestión, cuenta con naturaleza comercial, así como que en la **cláusula décima sexta** del convenio de colaboración en descuento vía nómina de fecha diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, se estipuló que las partes, sobre el cumplimiento e interpretación de dicho convenio, se someterían a la jurisdicción y competencia de los tribunales del Estado de Tabasco, por economía procesal, **mediante atento oficio que al efecto se gire**, se ordena **remitir los autos** del toca de reclamación **REC-177/2022-P-3**, así como del juicio de origen **322/2022-S-3**, al **Juzgado de Oralidad Mercantil en turno en el Estado de Tabasco**, para que, de así estimarlo, conozca de juicio de trato.

28

Por otra, resulta **fundado** el argumento de las accionantes sintetizado en el inciso **E)** del considerando anterior, ya que atendiendo a su **auténtica causa de pedir**, se advierte que la Sala de origen, además de determinar la incompetencia para conocer del asunto de origen, analizó también la oportunidad de la demanda de las actoras, en ese aspecto, este Pleno estima que la Sala de origen se extralimitó al analizar también dicho

artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, el referido tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente.”

¹²“**Artículo 1050.-** Cuando conforme a las disposiciones mercantiles, para una de las partes que intervienen en un acto, éste tenga naturaleza comercial y para la otra tenga naturaleza civil la controversia que del mismo se derive se registrá conforme a las leyes mercantiles.

(...)

Artículo 1091.- Cuando en el lugar donde se ha de seguir el juicio hubiere varios jueces competentes, conocerá del negocio el que elija el actor, salvo lo que dispongan en contrario las leyes orgánicas aplicables.”

supuesto, dado que al haber advertido que era incompetente, se debió abstener de hacer algún pronunciamiento sobre la temporalidad del mismo.

Lo anterior, además, porque por orden de importancia, la competencia es de estudio preferente y al surtirse tal supuesto, debió prescindir de analizar sobre la oportunidad de la presentación del escrito de demanda de las actoras, pues al no ser la autoridad competente para conocer de dicho juicio, es inconcuso que se encuentra impedida para determinar si se presentó en tiempo o no la demanda, siendo que tal pronunciamiento deberá realizarlo, en su caso, el órgano jurisdiccional que sea competente para tal efecto.

Tienen sustento, por *analogía*, la tesis de jurisprudencia **1a/J. 3/99**, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomos IX, enero de mil novecientos noventa y nueve, página 13, registro 194697, que es del contenido literal siguiente:

“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.”

(Subrayado añadido)

Por todas las consideraciones anteriores, resultan, en su conjunto, **parcialmente fundados y suficientes** los argumentos de las reclamantes, por lo que es procedente **revocar parcialmente** el **auto** de fecha **diez de octubre de dos mil veintidós**, dictado en el expediente **322/2022-S-3** por la

Tercera Sala Unitaria de este tribunal, únicamente en la parte en que se pronunció sobre la temporalidad de la demanda de las accionantes (extemporaneidad), por las razonamientos vertidos en el presente fallo.

Finalmente, es de señalar que similar criterio al anterior ya fue sostenido en la sentencia dictada en el toca de reclamación **REC-178/2022-P-3**, la cual fue aprobada por unanimidad de votos por los Magistrados que integran el Pleno de esta Sala Superior, **en la XXXI Sesión Ordinaria celebrada el día veinticinco de agosto de dos mil veintitrés.**

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 108, 109, 110 y 171, fracción XXII, de la Ley de 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:

R E S U E L V E

I.- Este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa es **competente** para resolver el presente recurso de reclamación.

II.- Resultó **procedente** el recurso de reclamación propuesto.

III.- Son, en su conjunto, **parcialmente fundados y suficientes** los argumentos de agravio expuestos por las partes actoras recurrentes; en consecuencia,

IV.- Se **revoca parcialmente** el **auto** de fecha **diez de octubre de dos mil veintidós**, dictado en el expediente **322/2022-S-3** por la **Tercera Sala Unitaria** de este tribunal, únicamente en la parte en que se pronunció sobre la temporalidad de la demanda de las accionantes (extemporaneidad), de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

V.- Por economía procesal y en aras de no dejar en estado de indefensión a las actoras, **mediante atento oficio que al efecto se gire**, se ordena **remitir los autos** del toca de reclamación **REC-178/2022-P-3**, así como del juicio de origen **342/2022-S-1**, al **Juzgado de Oralidad Mercantil en turno en el Estado de Tabasco**, para que, de así estimarlo, conozca del juicio de trato, esto de acuerdo a los razonamientos expuestos en el presente fallo.

VI.- Una vez que quedé firme el presente fallo, con **copia certificada** del mismo, notifíquese a la **Tercera Sala Unitaria** de este tribunal, para su conocimiento y, en su caso, ejecución.

Notifíquese a las partes la presente sentencia de conformidad con los artículos 17 y 18, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente.- **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, **RURICO DOMÍNGUEZ MAYO** Y **DENISSE JUÁREZ HERRERA** COMO PONENTE, QUIENES FIRMAN ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**, QUE AUTORIZA Y DA FE.

DR. JORGE ABDO FRANCIS

Magistrado Presidente y titular de la Primera Ponencia.

31

MTRO. RURICO DOMÍNGUEZ MAYO

Magistrado titular de la Segunda Ponencia.

M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA

Magistrada Ponente y 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 Reclamación **REC-177/2022-P-3**, misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el uno de septiembre de dos mil veintitrés.

DJH/YPDM/lhs.

“... 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; 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; 18, 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-001/2023, 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, fotografías, nacionalidad, matrícula del servicio militar, pasaporte, credencial para votar, (INE); por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos...”