

TOCA DE APELACIÓN. No. AP-024/2023-P-3

RECURRENTES: SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE TABASCO, ANTES SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES DEL ESTADO DE TABASCO, EN SU CARÁCTER DE UNA DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE ORIGEN, POR CONDUCTO DE SU APODERADA LEGAL.

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

SECRETARIA DE ACUERDOS: YULY PAOLA DE ARCIA MÉNDEZ

VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA XXXIX SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL DIECIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.

VISTOS.- Para dictar sentencia en el recurso de apelación **AP-024/2023-P-3**, interpuesto por la Secretaría de Movilidad del Estado de Tabasco, antes Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, en su carácter de una de las autoridades demandadas en el juicio de origen, por conducto de su apoderada legal, en contra de la **sentencia definitiva** de fecha **siete de febrero de dos mil veintitrés**, dictada por la **Segunda** Sala Unitaria de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, dentro del expediente número **132/2018-S-2**, y,

1

R E S U L T A N D O

1.- Por escrito presentado ante la Mesa Receptora de Términos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, los CC. [REDACTED]

[REDACTED], por propio derecho, promovieron juicio contencioso administrativo en contra del entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información, y Director del Registro Estatal de Comunicaciones, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, actualmente Secretaría de Movilidad del Estado de Tabasco, señalando como actos impugnados los siguientes:

"A).- La ilegal e incongruente contestación de las demandadas contenida en el oficio [REDACTED], a nuestros escritos de petición de fecha(sic) 04 y 25 de Febrero(sic) del 2015, donde le solicitamos el trámite de la renovación y prórroga de la concesión número [REDACTED] que le fue otorgada a los suscritos y a los demás socios de la [REDACTED], con fecha de expedición 03 de Septiembre(sic) del 2005.

B).- El ilegal e incongruente oficio [REDACTED], signado por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco.

C).- La negativa de las demandas de no querer realizar los trámites de renovación y prórroga de la concesión [REDACTED] que nos fue expedida el 03 de Septiembre(sic) del 2005, a pesar de que reunimos los requisitos legales para ello.

D).- La incongruente e ilegal respuesta carente de la debida fundamentación y motivación a nuestros escritos de petición de fecha 04 y 25 de Febrero(sic) del 2015, donde le solicitamos la prórroga de la concesión número [REDACTED] que le fue otorgada a los suscritos y a los demás socios de la [REDACTED] con fecha de expedición 03 de Septiembre(sic) del 2005, que se le solicito en términos del artículo 78, fracción I, de la Ley de Transportes para el Estado de Tabasco."

2. Admitida que fue en sus términos la demanda propuesta por la **Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco**, a quien tocó conocer por turno del asunto, radicándolo bajo el número de expediente **132/2018-S-2** y, substanciado que fue el juicio, mediante **sentencia definitiva** dictada el **siete de febrero de dos mil veintitrés**, se resolvió dicho juicio de conformidad con los siguientes puntos resolutivos:

"**PRIMERO.** Esta Segunda Sala Unitaria resultó ser legalmente competente para conocer y resolver sobre el presente juicio.

SEGUNDO. Los CC. [REDACTED], acreditaron la **ilegalidad** de los actos reclamados, no así las autoridades responsables **SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES DEL ESTADO DE TABASCO, TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, DIRECTOR DEL REGISTRO ESTATAL, AMBOS DE LA MISMA SECRETARÍA, HOY DENOMINADA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE TABASCO**, respecto de sus excepciones y defensas.

TERCERO.- De acuerdo a los fundamentos y razonamientos vertidos en los considerandos VIII, IX y X, de la presente sentencia, se declara la **ilegalidad** del oficio [REDACTED] signado por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de Tabasco, de fecha seis de febrero de dos mil dieciocho impugnado por los CC. [REDACTED].

CUARTO.- En consecuencia de lo anterior, y por actualizarse vicios formales en el acto reclamado, se decreta(sic) la nulidad del oficio [REDACTED] de fecha seis de febrero de dos mil dieciocho signado por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco. Nulidad decretada(sic) para los efectos de que las autoridades demandadas

SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES DEL ESTADO DE TABASCO, TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, DIRECTOR DEL REGISTRO ESTATAL, AMBOS DE LA MISMA SECRETARÍA, HOY DENOMINADA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE TABASCO emitan otra respuesta en la cual funde y motive la determinación alcanzada a los escritos petitorios analizados en la presente sentencia, en donde deberán de forma concreta responder las peticiones presentadas por los CC. [REDACTED]

[REDACTED], los días cuatro y veinticinco de febrero de dos mil quince, en el entendido que ante el vicio de fondo consistente en la insuficiente fundamentación y motivación, no podrá reiterar su actuación; es decir, las autoridades no estarán en aptitud de emitir un nuevo acto en que se vulnere el derecho fundamental de legalidad, por lo que la contestación deberá ser emitida de una manera **FUNDADA, MOTIVADA Y CONGRUENTE** a lo petitionado, y ajustándose a los requisitos previstos en la ley de la materia, debiendo analizar:

- Si procede o no otorgar la prórroga de las concesiones [REDACTED] y [REDACTED] a la que pertenecen los actores, conforme a derecho corresponda, tomando en consideración en todo momento, lo dispuesto por el diverso 78 de la Ley de Transportes del Estado de Tabasco (vigente al caso en concreto), la cláusula primera del convenio celebrado por la otrora Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de su Secretario de Comunicaciones y Transportes y los Secretarios Generales de las Uniones de Servicios de Transporte [REDACTED] así como los parámetros expuestos en el presente fallo, debiendo sujetarse a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con la fracción II del artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 7mo(sic) de la Constitución Local del Estado.

Para lo cual se le concede el término de **cinco días hábiles** contados a partir de que la presente resolución cause estado, para informar a esta Sala su debido cumplimiento.”

3.- Inconforme con el fallo definitivo antes referido, mediante oficio presentado ante este tribunal el día nueve de marzo de dos mil veintitrés, una de las autoridades demandadas, por conducto de su apoderada legal, interpuso recurso de apelación, mismo que fue remitido a la Sala Superior el quince de marzo de dos mil veintitrés.

4.- Por acuerdo de veintiuno de marzo de dos mil veintitrés, el Magistrado Presidente de este tribunal, admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por una de las autoridades enjuiciadas, por lo que ordenó correr traslado a las partes, a fin de que dentro del plazo de cinco días hábiles, manifestaran lo que a su derecho conviniera, asimismo, designó a la M. en D. Denisse Juárez Herrera, Magistrada titular de la Tercera Ponencia de la Sala Superior, para el efecto de que formulara el proyecto de sentencia correspondiente.

5.- En diverso auto de fecha veinticuatro de abril de dos mil veintitrés, se tuvo por no desahogada la vista por las partes actoras, en relación con el recurso de apelación interpuesto por la citada demandada y se declaró

precluído el derecho para tal efecto, no obstante, mediante escrito ingresado el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, los demandantes, por conducto de su autorizado legal, formularon manifestaciones, mismo que se dio cuenta por proveído de veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, para ser considerado en el momento procesal oportuno, en consecuencia, al estar integradas las constancias del toca de apelación de trato, se ordenó turnarlo a la Magistrada Ponente, siendo recibido en la citada Ponencia el día seis de junio de dos mil veintitrés y habiéndose formulado el proyecto correspondiente, se procede a emitir por este Pleno la sentencia en los siguientes términos:

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

PRIMERO.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DE ESTE TRIBUNAL.- Este órgano colegiado es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE APELACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109, 111 y 171, fracción XXII, de la Ley 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.

4

SEGUNDO.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.-

Es procedente el recurso de apelación que se resuelve, al cumplir con los requisitos establecidos en el numeral 111, fracción **II**, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente¹, en virtud que la autoridad demandada ahora recurrente se inconforma de la **sentencia definitiva** de fecha **siete de febrero de dos mil veintitrés**, dictada por la **Segunda Sala Unitaria** de este tribunal en el juicio **132/2018-S-2**.

Así también se desprende de autos (foja 189 del expediente principal) que la sentencia combatida le fue notificada a la autoridad demandada ahora recurrente el día **veintiuno de febrero de dos mil veintitrés**, por lo que el término de diez días hábiles para la interposición del recurso de trato que establece el citado artículo 111, en su último párrafo, transcurrió del **veintitrés de febrero al nueve de marzo de dos mil veintitrés**², por lo que si el medio de impugnación

¹ **Artículo 111.-** El recurso de apelación procederá en contra de:

(...)

II. Sentencias definitivas de las Salas.

(...)"

(Subrayado añadido)

² Descontándose del plazo anterior de los días veinticinco, veintiséis y veintisiete de febrero, cuatro y cinco de marzo de dos mil veintitrés, por corresponder a sábados, domingos y día inhábil, esto de conformidad con lo establecido por el artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, así como el Acuerdo General S-S/001/2023, aprobado por el Pleno de este tribunal, en la I Sesión Ordinaria, celebrada el dos de enero de dos mil veintitrés.

fue presentado el día **nueve de marzo de dos mil veintitrés**, en consecuencia, el recurso de trato se interpuso en tiempo.

Sin que sea óbice que las partes actoras, a través de sus manifestaciones en torno al recurso que se resuelve, hayan señalado, a su dicho, que el citado recurso debe desecharse de plano, por exponerse apreciaciones subjetivas carentes de sustento jurídico; pues en todo caso, el determinar si asiste o no la razón a la enjuiciada en los agravios expuestos, corresponde a una cuestión de **fondo** del presente medio de impugnación y no a cuestiones de procedibilidad del mismo.

Sirve de sustento a lo anterior, como criterio orientador, la tesis **VII-P-1aS-805**, emitida por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consultable en la revista de dicho órgano jurisdiccional, séptima época, año IV, número 31, febrero dos mil catorce, página 341, misma que establece:

“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA SON INATENDIBLES AQUELLAS QUE NO SE ENCUENTRAN DIRIGIDAS A EVIDENCIAR LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DEL ACTO EFECTIVAMENTE IMPUGNADO.- El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las hipótesis que llevan a la improcedencia del juicio contencioso administrativo, las cuales solo se refieren al acto o actos combatidos en dicho juicio. Por lo tanto, si la autoridad o el tercero interesado, vierte alguna de las causales de improcedencia del juicio en contra de algún acto o actos que no se hubieran señalado como combatidos en el mismo, debe calificarse como inatendible.”

Igualmente, como criterio orientador, ilustra lo anterior, la jurisprudencia **V-J-SS-78**, emitida por el Pleno de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consultable en la revista de dicho órgano jurisdiccional, quinta época, año V, número 57, septiembre de dos mil cinco, página 7, misma que establece:

“SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBE DESESTIMARSE.- Cuando la autoridad plantea el sobreseimiento del juicio con argumentos encaminados a demostrar que no le asiste la razón a la actora en cuanto al fondo del negocio, la causal de sobreseimiento debe desestimarse, ya que el análisis del fondo sólo puede darse una vez que se analicen los conceptos de anulación y no antes.”

TERCERO.- SÍNTESIS DE LOS AGRAVIOS DEL RECURSO Y MANIFESTACIONES DE LOS ACTORES.- En estricta observancia a los principios procesales de exhaustividad y 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 de apelación hechos valer por la parte recurrente, a través de los cuales medularmente sostiene:

- Que le causa agravio la determinación de la Sala de ordenarle emitir una nueva respuesta fundada y motivada, pues no analizó de manera correcta que los actores se dieron de baja voluntariamente, con la intención de adherirse al [REDACTED], hecho que ellos mismos admitieron en sus escritos petitorios; que la unidad y la concesión que se les otorgó quedaron incluidas dentro del programa antes citado, según las condiciones establecidas en las cláusulas del acta constitutiva de la empresa [REDACTED], título que anexaron como prueba y de la cual se desprende la confesión expresa de los actores que se encontraban prestando el servicio en dicha empresa.
- Que no se realizó una adecuada valoración de las pruebas, pues la Sala instructora afirma que no se acreditó se haya materializado la obtención del permiso para explotar la ruta [REDACTED], no obstante, resulta lógico que de la confesión de los actores, así como del convenio de treinta de abril de dos mil siete que mencionan, se acredita que efectivamente se encontraban adheridos al programa [REDACTED], por lo que dicha cuestión no resulta ser materia de *litis*.
- Que el convenio de treinta de abril de dos mil siete, el cual la Sala ordena se tome en cuenta al momento de emitir una respuesta de nueva cuenta a los actores, fue realizado sin fundamentación alguna y contrario a derecho, por lo que no se le debe dar validez, pues violenta lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Transportes para el Estado de Tabasco.
- Que le resulta incongruente que la Sala condenó a emitir una nueva respuesta, tomando en cuenta el convenio de treinta de abril de dos mil siete, pues el derecho estipulado en el mismo sólo le resulta aplicable a los socios que aportaron en administración su concesión, entonces, si no existe la certeza por parte de la Sala, de que se haya acreditado la autorización de la explotación de alguna de las rutas para el programa [REDACTED], por ende, no se acredita el derecho de los actores para beneficiarse del citado convenio, dejando claro que no se estudió de manera fundada, motivada, congruente y exhaustiva.

6

Al respecto, **la parte actora** manifestó en torno al recurso de apelación que se resuelve, que los agravios de la autoridad demandada recurrente son apreciaciones subjetivas carentes de sustento jurídico, que no combaten en forma alguna, las consideraciones que tuvo la Sala instructora, que sirvieron de fundamento y motivo para la sentencia dictada. Además, que deben seguir rigiendo las consideraciones del fallo combatido, puesto que este Pleno está impedido para entrar al estudio de cuestiones que la autoridad recurrente no hizo valer oportunamente, al no proceder la suplencia de la queja a su favor.

CUARTO.- SÍNTESIS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.- Del análisis que se hace a la **sentencia definitiva** recurrida de fecha **siete de**

febrero de dos mil veintitrés, se puede apreciar que la Sala responsable apoyó su decisión, esencialmente, en los siguientes razonamientos (folios 27 a 37 del toca en que se actúa):

- En principio, determinó infundadas las causas de improcedencia y sobreseimiento invocadas por las autoridades demandadas, y procedió al estudio de fondo del asunto.
- Seguidamente, se mencionaron las **pruebas** ofrecidas por las partes, indicando que, por lo que hace a los demandantes, se ofrecieron y se desahogaron: **a)** original del oficio [REDACTED] **-acto impugnado-**, **b)** copias certificadas de los diversos oficios [REDACTED]; **c)** copia certificada del **convenio de treinta de abril de dos mil siete**, **d)** copia certificada del oficio [REDACTED] de fecha treinta de abril de dos mil ocho, **e)** copia certificada de la concesión [REDACTED] de tres de septiembre de dos mil cinco, **f)** copia certificada de la concesión [REDACTED] de tres de septiembre de dos mil cinco, y, finalmente, **g)** la instrumental de actuaciones y, la presuncional legal y humana; luego, por las autoridades enjuiciadas se ofrecieron y se desahogaron: **a)** copia certificada de la sentencia de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, emitida en el juicio **244/2015-S-2**, **b)** copia certificada del oficio [REDACTED] de cinco de junio de dos mil dieciocho, y, por último, **c)** la instrumental de actuaciones y, la presuncional legal y humana; elementos probatorios todos a los que se concedió valor probatorio pleno.
- Luego, en el estudio de **fondo** del asunto, se indicó que el conflicto planteado por las partes se circunscribía a resolver si como lo manifestaron los actores, es ilegal la determinación contenida en el acto impugnado, consistente en el **oficio** [REDACTED] de fecha **seis de febrero de dos mil dieciocho**, o bien, como lo refirieron las autoridades enjuiciadas, éste se encuentra debidamente fundado y motivado, documento que para mayor abundamiento fue digitalizado.
- Que de tal documento se podía advertir que dicha determinación fue emitida por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, en cumplimiento a la sentencia dictada en el diverso juicio contencioso administrativo **244/2015-S-2**.
- Así también, sostuvo que por lo que hacía a la respuesta contenida en dicho acto, respecto a la solicitud de prórroga de la concesión 044, la misma resultaba carente de la debida fundamentación y motivación que la ley exige, ello a la luz del artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del Artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Tabasco.
- Que lo anterior se sostenía, debido a que la respuesta dada por la autoridad emisora en el acto impugnado **fue vaga e imprecisa**, pues ésta únicamente se limitó a señalar que *“no se encontró autorización o permiso a nombre de cada uno de ustedes, para realizar las actividades de Transporte Público, dado que ustedes realizaron la baja definitiva de su unidad...”*, dejando de atender los hechos señalados por los actores en sus escritos de petición, así como el hecho de que las unidades motrices fueron dadas de baja definitiva de la [REDACTED] y

de la [REDACTED], y fueron sustituidas por los autobuses del [REDACTED], del que dicen ser accionistas, así como el convenio de treinta de abril de dos mil siete, celebrado entre la otrora Secretaría de Comunicaciones demandada y los Secretarios Generales de diversas uniones y sociedades cooperativas, para así atender integralmente a lo solicitado por los demandantes, y las disposiciones establecidas en el artículo 78 de la Ley de Transportes para el Estado de Tabasco aplicables, para negar o autorizar la prórroga solicitada.

- Aunado a lo anterior, la Sala determinó que las enjuiciadas no allegaron al sumario medio probatorio alguno con el que demostraran que los actores se adhirieron al [REDACTED], carga de la prueba que les correspondía, por tener en su poder los documentos necesarios para corroborar dicho acto.
- Por otra parte, que en cuanto al acto impugnado **c)** consistente en la negativa de la autoridad demandada a dar trámite a su solicitud de prórroga, la Sala no estimó posible entrar al fondo del estudio de dicha petición, al haberse actualizado un vicio formal en el oficio combatido, por lo que no podía ser atendido hasta en tanto la autoridad cumpliera con los requisitos contenidos en el artículo 16 constitucional.
- Que por las consideraciones apuntadas, declaró la **ilegalidad** de los actos reclamados toda vez que la determinación contenida en el **oficio** impugnado [REDACTED] de fecha **seis de febrero de dos mil dieciocho**, carece de la debida fundamentación y motivación, en consecuencia, se **declaró la nulidad** del oficio referido y se **condenó a las autoridades demandadas a que en el término de cinco días hábiles, dejaran sin efecto el citado oficio y en su lugar, emitieran otro, en el que de manera congruente, fundada, motivada y ponderando lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley de Transportes del Estado de Tabasco, la cláusula primera del convenio de treinta de abril de dos mil siete, así como los parámetros expuestos en ese fallo, resolvieran las solicitudes formuladas por los actores, debiendo sujetarse a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con la fracción II del artículo 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 7 de la constitución local del Estado.**

De lo anterior se desprende que la Sala Unitaria del conocimiento **declaró la nulidad** del acto impugnado en el juicio de origen, contenido en el **oficio** [REDACTED] de fecha **seis de febrero de dos mil dieciocho**, al considerar, en síntesis, que éste carece de la debida fundamentación y motivación, habida cuenta que se advertía que a través de dicho acto se determinaron improcedentes las solicitudes de los actores sobre la prórroga de las concesiones número [REDACTED] y [REDACTED], al no acreditar autorización o permiso alguno a nombre de los citados actores dentro de dichas concesiones; sin embargo, estimó la Sala que la respuesta ahí contenida no fue congruente con lo peticionado, pues se dejó de atender por parte de la autoridad emisora, a hechos históricos que fueron señalados por los solicitantes, lo cual era obligación pronunciarse (entre otros, la referencia al convenio celebrado el treinta de abril de dos mil siete), para así poder

estimar una respuesta integral, por lo que **condenó** a las autoridades enjuiciadas a fin que en el plazo de cinco días hábiles, dejaran sin efectos el oficio impugnado y **emitieran un nuevo acto** en el que de manera congruente, fundada, motivada y ponderando los razonamientos ahí establecidos, resolvieran las solicitudes formuladas por los actores.

QUINTO.- ANÁLISIS DE LEGALIDAD.- CONFIRMACIÓN DE LA SENTENCIA RECURRIDA.- De conformidad con la síntesis de argumentos expuesta, este Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, determina que los argumentos de agravio son, por una parte, **infundados** por insuficientes, y, por otra parte, **inoperantes**, siendo procedente **confirmar** la **sentencia definitiva** recurrida, por las consideraciones siguientes:

Señalados los términos de la sentencia combatida y con el ánimo de dar claridad al presente fallo, se estima conveniente tener presente los antecedentes relevantes que se desprenden de autos y que se detallan a continuación:

- Con los escritos de fecha **tres de marzo de dos mil quince**, los CC.

[REDACTED], solicitaron al entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, de conformidad con el artículo 78, fracción I, de la Ley de Transportes del Estado de Tabasco entonces vigente³, la prórroga de las concesiones [REDACTED] y [REDACTED], manifestando, bajo protesta de decir verdad, entre otros, ser socios de la [REDACTED], a quienes les fueron otorgadas las concesiones [REDACTED], respectivamente, con las unidades de números económicos [REDACTED] [REDACTED] asimismo, que con fecha treinta de abril de dos mil siete, se celebró entre esa secretaría y los secretarios generales de diversas uniones, entre otras, la unión a la que pertenecen, convenio por medio del cual sus unidades y concesión quedaron incluidas dentro del [REDACTED] -folios 191 del expediente principal-.

- Con fecha **diecisiete de abril de dos mil quince**, los CC [REDACTED], por propio derecho, promovieron juicio contencioso administrativo en contra del entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, de quien demandaron, en

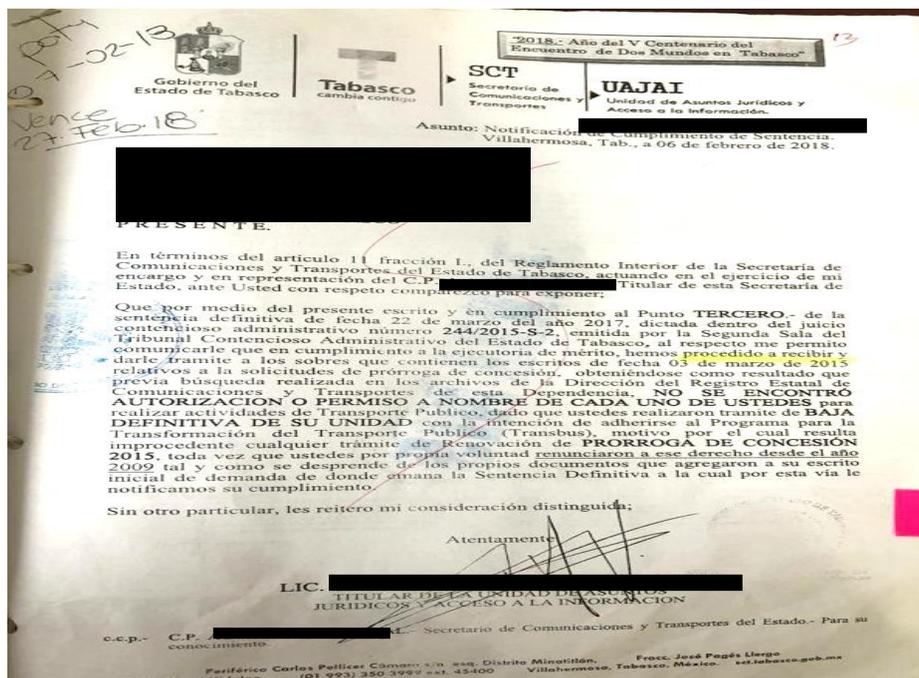
³ **Artículo 78.-** La Secretaría, derivado de la realización de los estudios técnicos que acrediten la necesidad del servicio, con el acuerdo del Ejecutivo del Estado, podrá autorizar la prórroga de una concesión o permiso de transporte público hasta por un periodo igual al que fue otorgado, previo el pago de los derechos correspondientes por cada vehículo, siempre y cuando se cumplan las condiciones siguientes:

I. Que el concesionario o permisionario solicite por escrito, con seis meses de anticipación al vencimiento respectivo, la prórroga de su concesión o permiso. Dicho requisito es imperativo condicionante;

esencia, la omisión o negativa de recibir sus escritos de solicitud de prórroga de las concesiones [REDACTED], antes detallados, y por ende, la omisión de dar contestación a tales escritos, juicio que quedó radicado bajo el número de expediente **244/2015-S-2**, del índice de asuntos de la otrora **Segunda** Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco -folio 4 del expediente principal-.

- Substanciado que fue el juicio **244/2015-S-2**, con fecha **veintidós de marzo de dos mil diecisiete**, la **Segunda** Sala de este tribunal, resolvió en definitiva el mismo, condenando a la autoridad demandada a recibir las solicitudes de prórroga de concesión y, consecuentemente, emitir la respuesta que considerara pertinente a tales solicitudes, la que debía estar debidamente fundada y motivada, y además, ser congruente con lo petitionado -folio 4 del expediente principal-.
- Con fecha **seis de febrero de dos mil dieciocho**, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, en cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio **244/2015-S-2**, emitió el oficio [REDACTED] a través del cual, dio respuesta a las solicitudes de prórroga de concesión antes señalados e indicó que de la búsqueda realizada en los archivos de la Dirección del Registro Estatal de Comunicaciones y Transportes de esa secretaría, no se encontró autorización o permiso a nombre de cada uno de los promoventes para realizar actividades de transporte público, dado que los solicitantes realizaron el trámite de baja definitiva de sus unidades con la intención de adherirse al [REDACTED] por lo tanto, resultaba **improcedente** cualquier trámite de renovación de prórroga(sic) de concesión dos mil quince(sic) –entiéndase, de las concesiones [REDACTED]-, al haber renunciado por voluntad propia a ese derecho -folio 13 del expediente principal-, oficio que para mayor claridad, a continuación se reproduce:

10



- El **veintiocho de febrero de dos mil dieciocho**, los CC. [REDACTED] por propio derecho, promovieron nuevo juicio contencioso administrativo en contra de diversas autoridades de la otrora Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, por estimar que la respuesta a sus peticiones, contenida

en el referido oficio [REDACTED], era incongruente y, carente de fundamentación y motivación, mismo que se radicó con el número **132/2018-S-2** del índice de asuntos de la **Segunda** Sala de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco - folio 1 del expediente principal-.

- Con fecha **veinticuatro de abril de dos mil dieciocho**, la **Segunda** Sala de este tribunal -previo cumplimiento de requerimiento, a fin de precisar el acto atribuido a cada autoridad-, admitió a trámite la demanda en los términos planteados, así como las pruebas ofrecidas y se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas para que formularan su contestación respectiva dentro del término legal para tal efecto concedido -folio 115 del expediente principal-.
- Con fecha **veintiuno de junio de dos mil dieciocho**, las autoridades enjuiciadas formularon contestación a la demanda, lo que se acordó de conformidad mediante auto de **cinco de septiembre de dos mil dieciocho**, donde además se admitieron las pruebas ofrecidas y se ordenó correr traslado a los demandantes, a fin de poder manifestar lo que a su derecho conviniera, derecho que no fue ejercido -folio 150 del expediente principal-.
- El **cinco de julio de dos mil diecinueve** se celebró audiencia de desahogo de pruebas y el día **trece de febrero de dos mil veinte**, se celebró audiencia de ley, quedando citadas las partes para la emisión de la sentencia -folio 158 y 164 del expediente principal-.
- Con fecha **siete de febrero de dos mil veintitrés**, se emitió **sentencia definitiva** en los términos que han quedado puntualmente detallados en párrafos previos -folio 177 del expediente principal-.

11

Asimismo, se estima necesario tener presente el contenido de los artículos 96 y 97 de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, preceptos que son de la literalidad siguiente:

“Artículo 96.- El Magistrado Unitario, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda promovida por un particular, siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el concepto de nulidad, sin analizar cuestiones que no fueron hechas valer y contrayéndose exclusivamente a los puntos de la litis planteada.

En materia registral, podrá revocarse la calificación del documento presentado a la Coordinación Catastral y Registral de la Secretaría de Planeación y Finanzas, cuya inscripción haya sido denegada y esta última no sea competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, sin que pueda la Sala Unitaria, en ningún caso, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales.

Artículo 97.- Las sentencias deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubieren admitido, según el prudente arbitrio de la Sala;

II. La fijación clara y precisa de la autoridad responsable cuando se hubiera llamado a juicio a diversas autoridades por el mismo acto;

III. Los razonamientos lógico jurídicos, clara y sistemáticamente formulados, que sustenten la decisión final contenida en la sentencia;

IV. Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

V. Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

VI. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.”

(Subrayado añadido)

De los preceptos previamente transcritos se obtiene que éstos contienen los principios procesales de **congruencia** y **exhaustividad**, a la luz de los cuales se ha establecido que el juzgador, a través de la sentencia definitiva que emita, tiene la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, ocupándose, además, exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio, esto es, planteadas por las partes.

Además, que sólo se **podrá suplir la deficiencia de la demanda** promovida por un particular, siempre que de los acontecimientos narrados se deduzca el concepto de nulidad, sin analizar cuestiones que no fueron hechas valer y contrayéndose exclusivamente a los puntos de litis planteada.

12

Con base en lo anterior se dice que la sentencia debe, entre otros, ser **congruente**, no sólo consigo misma, sino también con la *litis*, tal y como haya quedado entablada en la etapa oportuna; de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, siendo ésta, aquella característica que impone que la sentencia no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí, y, por otro lado, de congruencia externa, que en sí, atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que la sentencia no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en defensa, sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir alguna pretensión que no se hubiera reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio.

En ese sentido, tanto doctrinalmente como en la praxis jurídica, se ha reconocido que la litis en un juicio debe quedar fijada por las pretensiones contenidas en el escrito de demanda, así como las refutaciones de la contestación a la misma, ello a la luz del acto impugnado.

Sirven de sustento a lo anterior, las tesis **sin número, 1a./J. 104/2004** y **I.6o.C.391 C**, emitidas por la entonces Cuarta y Primera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicadas en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, sexta y novena épocas, volumen LXXXIX, quinta parte, tomos XXI y XXIII, enero de dos mil cinco y febrero de dos mil seis, páginas 18, 186 y 1835, registros digitales 273640, 179549 y 175900, respectivamente, que son del contenido siguiente:

“LITIS, FIJACION DE LA. La controversia se fija con la demanda y la contestación, sin que sea lícito que alguna de las partes, después de ese momento procesal, deduzca pretensiones distintas de las que integraron los puntos en litigio, pues lo contrario implicaría un estado de indefensión para la contraria.”

“LITIS EN EL JUICIO NATURAL PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA). Si en el auto admisorio de la demanda no se mencionan todas las acciones hechas valer por la parte actora en el escrito relativo, el hecho de no impugnarlo no implica el consentimiento de que sólo las acciones comprendidas en ese auto serán materia de la litis, pues estimar lo contrario significaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo cual es inadmisibles, porque la determinación de los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador, sino a las partes. En efecto, de acuerdo con los artículos 28 y 87, así como los diversos 478 y 479 de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Jalisco y Tlaxcala, respectivamente, el litigio u objeto del proceso se fija a partir de las pretensiones expresadas en los escritos de demanda y contestación y, en su caso, de reconvenición y contestación a ésta, así como en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas, correspondiendo al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que, de esta manera, se cumpla con los principios de completitud de las sentencias, establecido por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de congruencia de las mismas, conforme a los cuales, se debe resolver sobre todo lo efectivamente planteado por las partes.”

“LITIS. CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO. El concepto de litis que contienen los diccionarios no especializados en derecho lo derivan de lite, que significa pleito, litigio judicial, actuación en juicio, pero tales conceptos no satisfacen plenamente nuestras instituciones jurídicas porque no es totalmente exacto que toda litis contenga un pleito o controversia, pues se omiten situaciones procesales como el allanamiento o la confesión total de la demanda y pretensiones en que la instancia se agota sin mayores trámites procesales y se pronuncia sentencia, que sin duda será condenatoria en la extensión de lo reclamado y por ello, se puede decir válidamente que no hay litis cuando no se plantea contradictorio alguno. Luego, se deberá entender por litis, el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar, que es con la contestación a la demanda cuando la litis o relación jurídico-procesal, se integra produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del Juez. Lo expuesto es corroborado por Francisco Camelutti, quien al referirse al litigio, lo define como el conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Es menester señalar que la litis del proceso moderno o sea, la determinación de las cuestiones litigiosas, como uno de los efectos de la relación procesal, presenta notas características tales que, producida la contestación, el actor no puede variar su demanda, ni el demandado sus defensas, salvo algunas excepciones; por consiguiente, en términos generales, integrada la litis, las partes no pueden modificarla, y a sus límites debe ceñirse el pronunciamiento judicial. Viene al caso tratar el tema de demanda nueva y hecho nuevo, entendiéndose aquélla como una pretensión distinta, relacionada con el objeto de la acción, mientras que el

14

hecho nuevo se refiere a la causa y constituye un fundamento más de la acción deducida, por lo que cabe aclarar que la demanda nueva importa una acción distinta, mientras que el hecho nuevo, no supone un cambio de acción. Así, después de contestada la demanda, es inadmisibles una demanda nueva, pero por excepción, la ley permite que se alegue un hecho nuevo o desconocido, inclusive en la segunda instancia si es conducente al pleito que se haya ignorado antes o después del término de pruebas de la primera instancia. Tiene particular importancia saber si el actor ha variado su acción o el demandado sus defensas, o si el Juez se ha apartado en su fallo de los términos de la litis y para saberlo habrá que remitirse a las reglas establecidas para la identificación de las acciones. En efecto, hay modificación de la litis cuando varía alguno de los elementos de la acción: sujetos, objeto o causa, tanto respecto del actor como del demandado. Producida la demanda y la contestación, sobre ellas debe recaer el pronunciamiento, sin que el Juez, ni las partes puedan modificarla. En cuanto a la acusación de la rebeldía, tiene también sus consecuencias según la naturaleza del caso para la determinación de la litis. En lo que toca a los sujetos, debe destacarse que no podrá admitirse la intervención de terceros extraños a la litis; en lo que se refiere al objeto, después de contestada la demanda, el actor no puede retirarla o modificarla, ni ampliarla; por ejemplo, en los alegatos no pueden reclamarse intereses no pedidos en la demanda; tampoco puede el actor aumentar el monto de lo demandado, ni ampliarlo si en la contestación de la demanda, el demandado no objetó el monto de lo reclamado. En relación con la causa, al igual que los anteriores elementos de la acción, no puede ser cambiada, modificada o ampliada; por ejemplo, el actor que ha defendido su calidad de propietario, no puede en los alegatos aducir el carácter de usuario o usufructuario, o si el demandado ha alegado la calidad de inquilino, no puede luego fundarse la acción pretendiendo que ha quedado demostrada su calidad de subarrendatario. En este orden de ideas, los Jueces al pronunciar la sentencia que decida el juicio en lo principal, no pueden ocuparse en la sentencia de puntos o cuestiones no comprendidas en la litis. Los puntos consentidos por las partes quedan eliminados de la discusión, así como de los que desistan. Para llegar a la justa interpretación de lo controvertido, el órgano jurisdiccional está facultado para ir más allá de los términos de la demanda y de la contestación y buscar en la prueba la exacta reconstrucción de los hechos, excluyendo sutilezas y atendiendo a la buena fe de las partes.”

(Subrayado añadido)

En ese orden de ideas, se tiene que del análisis integral a la demanda, se obtiene que los ahora inconformes sostuvieron, substancialmente, que la respuesta contenida en el oficio [REDACTED] antes digitalizado, era incongruente con sus escritos de petición y, carente de fundamentación y motivación; además, que sí cumplieron con los requisitos para que les fuera otorgada la prórroga solicitada.

Que ello es así, pues contrario a lo determinado en el acto impugnado, nunca han renunciado voluntariamente a sus derechos concesionarios ni carecen del derecho a solicitar la prórroga respectiva, pues en el caso, fueron obligados mediante el oficio [REDACTED] de fecha **treinta de abril de dos mil ocho**, a dar de baja sus unidades y sacarlas de circulación, *so pena* de ser sancionados, por lo que éstas fueron sustituidas por diversas unidades; que además, en los oficios de baja de sus unidades, las autoridades demandadas se comprometieron(sic) a la cláusula primera del convenio de treinta de abril de dos mil siete -entiéndase a respetar-, en la cual se estableció que para el caso de liquidación o disolución del proyecto mercantil formado con motivo del [REDACTED]

los socios continuarían prestando el servicio en los términos y condiciones que lo venían realizando, esto es, de conformidad con las concesiones [REDACTED] expedidas el **tres de septiembre de dos mil cinco**, por ello, estimaron que contrario a lo sostenido en el oficio impugnado, los actores sí están autorizados para explotar el servicio de transporte público en las rutas y con las unidades que se describen en las concesiones referidas, pues si bien dieron de baja sus unidades, era el caso que las autoridades debían respetar el contenido de la cláusula primera del convenio referido.

Posteriormente, en otra parte de su concepto de nulidad, reiteraron la incongruencia de la respuesta combatida y señalaron que ésta contraviene el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del artículo 7 de la Constitución del Estado de Tabasco, ello al estimar que sí cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 78, fracción I, de la Ley de Transportes del Estado de Tabasco, siendo que las concesiones [REDACTED] expedidas a su favor, se encontraban vigentes del tres de septiembre de dos mil cinco al tres de septiembre de dos mil quince, y sus solicitudes las formularon oportunamente en febrero de dos mil quince, lo que no se tomó en cuenta por las demandadas, pues en el acto impugnado indicaron que a la fecha de respuesta -febrero de dos mil dieciocho- los inconformes no contaban con autorización o permiso dentro de tal concesión, aunado a que insisten en que las demandadas en el convenio de treinta de abril de dos mil siete, se comprometieron, en la cláusula primera, a respetar sus derechos concesionarios, tal como también se puede conocer de documentos que ofrecieron como prueba y que además señalan, obran en los archivos de la Dirección de Registro Estatal de Comunicaciones y Transportes, de ello que estimen que la respuesta dada carecía de la debida fundamentación y motivación -folios 6 a 8 del expediente principal-

De ahí que se colija que sus pretensiones consistían, esencialmente, en que la Sala del conocimiento declarara la ilegalidad del oficio referido y condenara a las autoridades demandadas a realizar los trámites conducentes para obtener la prórroga de las concesiones [REDACTED] así como reconocer que los demandantes formularon en tiempo y forma la solicitud de prórroga de las citadas concesiones que señalan tienen derecho a obtener con las unidades autorizadas en la misma, y que se reconociera que los demandantes aparecen como concesionarios en las multireferidas concesiones, esto con base en los argumentos antes aducidos -folio 2 del expediente principal-

Finalmente, para acreditar sus pretensiones, ofrecieron como pruebas, las siguientes:

- Oficio [REDACTED] de seis de febrero de dos mil dieciocho, que constituye en esencia el acto impugnado y que ha quedado detallado previamente -folio 13 del expediente principal-.
- Oficios [REDACTED] de fechas **once de febrero de dos mil nueve, diecisiete de septiembre de dos mil ocho, dieciocho de febrero de dos mil once, veintitrés de julio de dos mil nueve y dieciocho de agosto de dos mil nueve**, respectivamente, por medio de los cuales, el Director General de Transportes del Estado de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la entidad, autorizó la **baja definitiva** de las unidades propiedad de los CC. [REDACTED] con números económicos [REDACTED] indicando algunos de ellos, además, que dichas determinaciones son "respetuosas" de la cláusula primera del convenio de treinta de abril de dos mil siete, con relación a las bajas de las unidades que estaban autorizadas para prestar el servicio en [REDACTED] y [REDACTED] mismas que quedaron incluidas en el [REDACTED] -folios 14 a 18 del expediente principal-.
- **Convenio de treinta de abril de dos mil siete**, celebrado entre la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado, y los secretarios generales de diversas uniones, entre ellas, la [REDACTED] en su carácter de concesionarios, en el cual se estableció en su cláusula primera, que en caso de liquidación o disolución de la negociación mercantil que se formó en el marco del [REDACTED] los socios que aportaron en administración su concesión, continuarían prestando el servicio en los términos y condiciones en que lo venían realizando; y en la cláusula segunda, que las unidades de los concesionarios que formarían parte de la referida negociación mercantil, tendrían la oportunidad de incorporarse a otras rutas en la prestación del servicio, sin que signifique un incremento de autorizaciones y permisos, solamente como sustitución de unidades -folios 19 y 20 del expediente principal-.
- Oficio [REDACTED] de fecha **treinta de abril de dos mil ocho**, a través del cual el titular de la Dirección General Técnica y de Modernización de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, informó a diversas uniones transportistas, entre ellas, la [REDACTED] y la [REDACTED], que de conformidad, entre otros, con el Acuerdo para la Modernización del Transporte Público Urbano de la Ciudad de Villahermosa, las rutas [REDACTED] de la primera unión, así como la ruta [REDACTED] de la segunda unión, se integrarían al [REDACTED] convirtiéndose en las rutas ahí señaladas, por lo que [REDACTED] de las uniones serían sustituidas por 70 autobuses, de tal suerte que éstas deberían salir de circulación a partir del uno de agosto de dos mil ocho, *so pena* de hacerse acreedores a las sanciones correspondientes -folio 21 del expediente principal-.
- **Concesión** [REDACTED] otorgada por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, a través de la Secretaría de Gobierno de la entidad, a los socios de la [REDACTED] para la explotación del servicio de autotransporte de pasajeros urbano y suburbano de primera clase, con fecha de

expedición tres de septiembre de dos mil cinco y vigencia hasta el tres de septiembre de dos mil quince -folio 22 del expediente principal-.

- **Concesión** [REDACTED] otorgada por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, a través de la Secretaría de Gobierno de la entidad, a los socios de la [REDACTED] para la explotación del servicio de autotransporte de pasajeros urbano y suburbano de segunda clase, con fecha de expedición tres de septiembre de dos mil cinco y vigencia hasta el tres de septiembre de dos mil quince -folio 66 del expediente principal-.
- La instrumental de actuaciones y, la presuncional legal y humana - folio 10 del expediente principal-.

Así, admitida en sus términos la demanda y las pruebas ofrecidas, se tiene que mediante oficio presentado el veintiuno de junio de dos mil dieciocho -folio 122 del expediente principal-, las autoridades enjuiciadas formularon su **contestación a la demanda**, oponiendo las causales de improcedencia y sobreseimiento, y excepciones que estimaron procedentes, sosteniendo la legalidad del oficio impugnado, indicando que son infundados los argumentos de los actores e improcedentes sus pretensiones, pues reiteraron lo contenido en el acto impugnado, en torno a que resulta improcedente el trámite de renovación de la concesión vigente hasta dos mil quince, dado que los actores realizaron trámite de baja definitiva de sus unidades, con la intención de adherirse al [REDACTED]

17

Finalmente, para acreditar sus excepciones y defensas ofrecieron como pruebas, las siguientes:

- Oficio [REDACTED] de **cinco de junio de dos mil dieciocho**, a través del cual, el Director del Registro Estatal de Comunicaciones y Transportes de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado, informó al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de Acceso a la Información de la misma secretaría, que los CC. [REDACTED] pertenecieron a las uniones [REDACTED] (sic) y [REDACTED] (sic), concesiones [REDACTED] respectivamente, y que causaron baja para formar parte de la empresa [REDACTED] -folio 139 del expediente principal-.
- Sentencia de **veintidós de marzo de dos mil diecisiete** dictada en el juicio contencioso administrativo **244/2015-S-2** -folio 259 del expediente principal-.
- La instrumental de actuaciones del referido juicio contencioso administrativo **244/2015-S-2** -folio 136 del expediente principal-.
- La instrumental de actuaciones y, la presuncional legal y humana - folio 136 del expediente principal-.

A lo anterior, las partes actoras fueron omisas en manifestarse respecto al oficio de contestación y pruebas aportadas, por lo que se precluyó su derecho para tal efecto -folio 155 del expediente principal-.

Conforme a los preceptos previamente analizados, concatenados con las constancias relevantes de autos, así como con el análisis integral del mismo, como se adelantó, este Pleno estima que son, por una parte, **infundados** por insuficientes, y, por otra parte, **inoperantes**, los argumentos de apelación de la autoridad ahora recurrente.

Efectivamente, se estima que no asiste la razón a la autoridad inconforme en los argumentos en los que, en esencia, sostiene que la Sala no valoró que los actores se dieron de baja voluntariamente, con la intención de adherirse al [REDACTED] hecho que ellos mismos admitieron en sus escritos petitorios, y, que las unidades y las concesiones que se les otorgó quedaron incluidas dentro del programa antes citado, en las condiciones que quedaron establecidas en las cláusulas del acta constitutiva de la empresa [REDACTED] y que tampoco se realizó una adecuada valoración de las pruebas, pues la Sala instructora afirma que no se acreditó se haya materializado la obtención del permiso para explotar la ruta [REDACTED], no obstante, resulta lógico que de la confesión de los actores, así como del convenio de treinta de abril de dos mil siete que mencionan, se acredita que efectivamente se encontraban adheridos al programa [REDACTED], por lo que dicha cuestión no resulta ser materia de *litis*, y que en todo caso, los actores no acreditaron la autorización de la explotación de alguna de las rutas para el programa referido, por ende, no se acreditó su derecho para beneficiarse del citado convenio, dejando claro que no se estudió de manera fundada, motivada, congruente y exhaustiva, pues el derecho estipulado en el mismo, sólo le resulta aplicable a los socios que aportaron en administración su concesión.

Se considera así lo anterior, toda vez que como se ha explicado, la Sala *a quo* en el fallo combatido, declaró la ilegalidad del oficio impugnado, al estimar que asistía la razón a los demandantes, en torno a que dicho acto carecía de la debida fundamentación y motivación que la ley exige, a la luz del artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del Artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Tabasco⁴, pues los actores señalaron en

⁴ "Artículo 18.- La resolución por la que se dé contestación, deberá ser oportuna y contener cuando menos los siguientes requisitos:

I. Autoridad que las dicta, lugar y fecha;

II. Fundamentación y motivación;

sus escritos de petición: **1)** ser socios de la [REDACTED] [REDACTED] y de la [REDACTED], amparadas(sic) en las concesiones número [REDACTED], además, **2)** que las unidades [REDACTED] se encuentran amparadas igualmente en las concesiones número [REDACTED] que fueron incluidas en la empresa denominada [REDACTED] [REDACTED] finalmente, **3)** hicieron referencia al **convenio** celebrado el **treinta de abril de dos mil siete**; sin que en el caso, la respuesta dada por la autoridad (en el sentido que eran improcedentes las solicitudes formuladas en virtud de que los actores dieron de baja sus unidades), atendiera integralmente a los hechos históricos de cada uno de los escritos de los peticionarios, siendo que era obligación de la autoridad demandada pronunciarse respecto a tales hechos, a fin de determinar la procedencia o no de lo solicitado por los actores, ponderando el hecho de que las unidades motrices fueron dadas de baja definitiva de la [REDACTED] [REDACTED] y de la [REDACTED] y fueron sustituidas por los autobuses del [REDACTED] [REDACTED] del que son accionistas, así como el convenio de treinta de abril de dos mil siete, celebrado entre la otrora Secretaría de Comunicaciones demandada y los Secretarios Generales de diversas uniones y sociedades cooperativas, para así atender integralmente a lo solicitado por los demandantes.

En ese sentido, es desacertado que la Sala de origen no haya analizado exhaustivamente las pruebas ofrecidas por las partes, hubiere modificado o alterado la *litis* planteada, y tampoco se apartó de las pretensiones de las partes, habida cuenta que lo efectuado por la instructora, en realidad consistió en discernir y dilucidar la intención de las partes, con lo que advirtió que la autoridad, a través del acto impugnado, se limitó a declarar improcedentes las solicitudes formuladas, bajo el argumento que los demandantes habían dado de baja sus unidades, no obstante, tal como lo sostuvieron los accionantes, ésta dejó de atender hechos que resultaban trascendentes para determinar la procedencia o no de las solicitudes de prórroga de las concesiones [REDACTED] esto es, lo relativo a los efectos del **convenio** celebrado el **treinta de abril de dos mil siete**; lo cual, este Pleno estima fue valorado legalmente por la Sala.

III. Ser congruente con lo solicitado;

IV. La precisión de si concede o niega lo solicitado, y

V. Nombre y firma del servidor público que emite la resolución.”

Así las cosas, se dice que la Sala analizó la legalidad del acto impugnado, atendiendo íntegramente a cada una de las cuestiones hechas valer no sólo por los actores, sino también los argumentos realizados por las autoridades demandadas.

En este sentido, no basta para atender a las pretensiones de la autoridad demandada que ésta señale que en autos obran los elementos de prueba con los que se acredita que los mismos actores confesaron pertenecer al [REDACTED] y que dieron de baja voluntariamente sus unidades para adherirse al citado programa, por lo que se debieron declarar improcedentes las pretensiones de los accionantes, a fin de emitir una nueva respuesta a sus escritos de petición; lo anterior, pues en el supuesto sin conceder que asistiera la razón a las enjuiciadas ahora recurrentes, en esa parte, ello no supera la circunstancia que dejaron de considerar hechos que trascienden para efectos de determinar la procedencia o no de las solicitudes de prórroga de las concesiones [REDACTED] y que los actores hicieron valer como parte de sus conceptos de impugnación, pues en la especie, indicaron que la autoridad emisora omitió considerar que a través de la cláusula primera del convenio de treinta de abril de dos mil siete, se comprometió a respetar sus derechos concesionarios.

20

Y sin que la Sala de origen estuviera en posibilidades jurídicas de analizar tal situación, toda vez que de un análisis conjunto a los elementos probatorios de autos, lo único que se tiene es que los actores dieron de baja sus unidades para adherirse al [REDACTED] ofreciendo como pruebas de su parte, los oficios [REDACTED] de fechas **once de febrero de dos mil nueve, diecisiete de septiembre de dos mil ocho, dieciocho de febrero de dos mil once, veintitrés de julio de dos mil nueve y dieciocho de agosto de dos mil nueve**, respectivamente, por medio de los cuales, el Director General de Transportes del Estado de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la entidad, autorizó la **baja definitiva** de las unidades propiedad de los actores, con números económicos [REDACTED]; más no se acredita que se sitúen en el supuesto del convenio de treinta de abril de dos mil siete que dice en su **cláusula primera** que, en caso de liquidación o disolución de la negociación mercantil que se formó en el marco del [REDACTED] los socios que aportaron en administración su concesión, continuarían prestando el servicio en los términos y condiciones en que lo venían realizando, y en la **cláusula segunda**, que las unidades de los concesionarios que formarían parte de la referida negociación mercantil, tendrían la oportunidad de incorporarse a otras rutas en la prestación del servicio, sin que signifique un

incremento de autorizaciones y permisos, solamente como sustitución de unidades; de ahí que haya sido **congruente** la afirmación de la Sala, con las constancias que obran en autos y que fueron debidamente valoradas.

Pues no puede perderse de vista que el juzgador está obligado a estudiar integralmente la demanda y sus anexos, ya que los actos impugnados y los conceptos de impugnación pueden advertirse de cualquier parte de la misma, dado que la demanda debe considerarse como un todo, siendo suficiente para ello que en alguna parte del escrito se exprese con claridad, la causa de pedir, ya que aun y cuando es costumbre señalar cada elemento en un lugar propio o destacado, no existe precepto legal alguno que establezca que ello es un requisito formal y solemne que sea indispensable para el estudio de todas las cuestiones planteadas en la demanda.

Tiene aplicación, por *analogía*, la tesis de jurisprudencia **XX.1o. J/44**, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VI, agosto de mil novecientos noventa y siete, página 519, registro 197919, de rubro y texto siguientes:

“DEMANDA DE AMPARO. PARA SU ESTUDIO DEBE CONSIDERARSE COMO UN TODO. La demanda de amparo debe ser considerada como un todo, por tanto, la designación de los actos reclamados y la expresión de los conceptos de violación deben buscarse en cualquier parte de la misma, aunque no sea en el capítulo que les debe corresponder, ya que aun cuando es costumbre señalar cada elemento en un lugar propio o destacado, no existe precepto legal alguno que establezca que ello es un requisito formal y solemne que sea indispensable para el estudio de todas las cuestiones planteadas en la demanda.”

Así las cosas, la Sala *aquo* emitió el fallo combatido atendiendo íntegramente a cada una de las cuestiones hechas valer, no sólo por las demandadas, sino también a los argumentos que los propios actores manifestaron como vicios del acto, en el caso, la falta de **congruencia**, por no haberse atendido completamente por las enjuiciadas, a todos los hechos que aquéllas les plantearon, al formular las peticiones resueltas como improcedentes.

Por lo anterior, resultan **infundados** los argumentos de apelación, siendo acertada la determinación de la Sala de condenar a las enjuiciadas a emitir una nueva respuesta, pues el oficio impugnado careció de la debida fundamentación y motivación, por no pronunciarse sobre las pruebas de manera exhaustiva y congruente, ni de los hechos aducidos por los accionantes, lo cual resultaba imprescindible para determinar si a los demandantes les asiste o no el derecho subjetivo reclamado a obtener las prórrogas de las [REDACTED] lo cual deberá ser ponderado por las autoridades administrativas, a la luz

de los elementos y hechos aducidos, pues como lo indicó la Sala *a quo*, en el juicio contencioso administrativo de origen no se aportaron los elementos necesarios para emitir un pronunciamiento, lo cual de modo alguno combate la autoridad recurrente.

Sirve de apoyo a lo anterior, por *analogía*, la tesis de jurisprudencia **2a.JJ. 67/2008**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, abril de dos mil ocho, registro 169851, página 593, que a continuación se reproduce:

“NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO INDEBIDAMENTE. CUANDO SE DECRETA SU NULIDAD CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN IV Y 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, ADEMÁS DE ANULAR EL ACTO, PARA REPARAR EL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR Y CONDENAR A LA ADMINISTRACIÓN A RESTABLECERLO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).

Cuando el indicado Tribunal declara ilegal la resolución impugnada que niega, por improcedente, la devolución de cantidades solicitadas por pago de lo indebido o saldo a favor, con base en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ello implica, en principio, que el Tribunal realizó el examen de fondo de la controversia planteada, por tanto, la nulidad que decreta de dicha resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del mismo ordenamiento legal, lo obliga a establecer, además, si el contribuyente tiene derecho o no a la devolución solicitada y, en su caso, a decidir lo que corresponda, pero no puede ordenar que la autoridad demandada dicte otra resolución en la que resuelva de nueva cuenta sobre dicha petición, porque ello contrariaría el fin perseguido por la ley al atribuir en esos casos al Tribunal plena jurisdicción, que tiene como finalidad tutelar el derecho subjetivo del accionante, por lo que está obligado a conocer y decidir en toda su extensión la reparación de ese derecho subjetivo lesionado por el acto impugnado, por ello su alcance no sólo es el de anular el acto, sino también el de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos; lo anterior, salvo que el órgano jurisdiccional no cuente con los elementos jurídicos necesarios para emitir un pronunciamiento completo relativo al derecho subjetivo lesionado, pues de actualizarse ese supuesto de excepción debe ordenar que la autoridad demandada resuelva al respecto. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución administrativa impugnada proviene del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, dado que si el Tribunal declara la nulidad de la resolución en términos de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación no puede, válidamente, obligar a la demandada a que dicte nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe obrar o abstenerse y para determinar cuándo y cómo debe obrar, sin que el Tribunal pueda sustituir a la demandada en la apreciación de las circunstancias y de la oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, además de que ello perjudicaría al contribuyente en vez de beneficiarlo al obligar a la autoridad a actuar cuando ésta pudiera abstenerse de hacerlo; pero tampoco puede, válidamente, impedir que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, pues con ello le estaría coartando su poder de elección.”

De igual forma, se invoca por *analogía*, la jurisprudencia **PC.VIII. J/2 A (10a.)**, emitida por el Pleno del Octavo Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 37, diciembre de dos mil dieciséis, tomo II, registro 2013250, página 1364, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

23

Continuando con el estudio de los argumentos de agravio, se estiman **inoperantes** aquéllos en los que las autoridades enjuiciadas afirman que el convenio de treinta de abril de dos mil siete, el cual la Sala ordena se tome en cuenta al momento de emitir una respuesta de nueva cuenta a los actores, fue realizado sin fundamentación alguna y contrario a derecho, por lo que no se le debe dar validez, pues violenta lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Transportes para el Estado de Tabasco; lo anterior, pues las enjuiciadas pierden de vista que el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo de origen es el oficio [REDACTED] **de seis de febrero de dos mil dieciocho**, no así el referido convenio, por lo que si esas autoridades administrativas estiman que el convenio celebrado entre la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado, y los secretarios generales de diversas uniones de transportistas, fue emitido en contravención a las disposiciones legales que señalan, el juicio contencioso administrativo de origen no es la vía idónea para analizar sus argumentos, de ahí lo **inoperante** por inatendible del mismo.

Una vez realizado un análisis exhaustivo de los argumentos de apelación, ante lo **infundado** por insuficiente e **inoperante** de los mismos, para

los efectos pretendidos por la inconforme, este Pleno estima procedente **confirmar** la **sentencia definitiva de siete de febrero de dos mil veintitrés**, dictada en el expediente **132/2018-S-2**, por la **Segunda** Sala Unitaria de este tribunal.

Es de señalar que similar criterio ya fue sostenido en las sentencias dictadas en los tocas de apelación **AP-113/2019-P-3 y AP-044/2023-P-1**, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior, **en las sesiones celebradas los días cinco de febrero de dos mil veintiuno y once de octubre de dos mil veintitrés, respectivamente.**

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 108, 109, 111 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:

RESUELVE

24

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

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

III.- Resultaron **infundados** por insuficientes e **inoperantes** los agravios planteados por las recurrentes; en consecuencia,

IV.- Se **confirma** la **sentencia definitiva** de fecha **siete de febrero de dos mil veintitrés**, dictada en el expediente **132/2018-S-2**, por la **Segunda** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en atención a lo analizado en el considerando último de esta sentencia.

V.- Al quedar firme el presente fallo, con **copia certificada** del mismo, notifíquese a la **Segunda** Sala Unitaria de este tribunal y, remítanse los autos del toca de apelación **AP-024/2023-P-3** y del juicio **132/2018-S-2**, 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.**



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE APELACIÓN NÚMERO AP-024/2023-P-3

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 CERTIFICA Y DA FE.

DR. JORGE ABDO FRANCIS

Magistrado Presidente y titular de la Primera Ponencia.

MTRO. RURICO DOMÍNGUEZ MAYO

Magistrado titular de la Segunda Ponencia.

M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA

Magistrada Ponente y titular de la Tercera Ponencia.

HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Secretaria General de Acuerdos.

Que las presentes firmas corresponden a la resolución del Toca del Recurso de Apelación **AP-024/2023-P-3**, misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el dieciocho de octubre de dos mil veintitrés.

DJH/YPDM

“... 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, matricula del servicio militar, pasaporte, credencial para votar, (INE); por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos...”