



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE CONTADURIA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA FISCAL

TESIS

“EL IMPACTO DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES RESPECTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.”

GRADO ACADÉMICO A OBTENER: MAESTRO EN FISCAL.

PRESENTA

LIC. MARTHA JULIETA PIMIENTA RODRÍGUEZ.

DIRECTOR DE TESIS

DR. JOSÉ LUIS CHÁVEZ CHÁVEZ.

Morelia, Michoacán Octubre 2018

ESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN

ÍNDICE.....	2
Abstract.....	4
Resumen.....	6
Introducción.....	8
<u>Capítulo I.- Protocolo de investigación.....</u>	13
1.1. Planteamiento del problema.....	13
1.2. Problematización.....	13
1.3. Hipótesis.....	14
1.4. Objetivo General.....	15
1.5. Objetivos Específicos.....	15
1.6. Preguntas de investigación.....	15
1.7. Cuadro de congruencias metodológicas.....	16
1.8. Justificación.....	19
1.9. Materiales a utilizar en la investigación.....	19
1.10. Variables dependientes e independientes.....	20
1.11. Tipos de investigación.....	20
<u>Capítulo II.- Marco Teórico.....</u>	21
2.1. Derechos de seguridad social.....	21
2.1.1. Antecedentes de la seguridad social en México.....	24
2.1.2. Principales Instituciones de seguridad social, en el rubro de salud y vivienda, en México.....	27
2.2. Cuotas obrero patronales.....	34
2.2.1. Finalidad de las cuotas obrero patronales.....	39
2.2.2. Sujetos obligados al pago de las cuotas obrero patronales.....	41
2.2.3. Organismos que liquidan las cuotas obrero patronales.....	57

2.3. Medios de impugnación contra las cédulas de liquidación de las cuotas obrero patronales.....	61
2.3.1. El Recurso de Inconformidad.....	61
2.3.2. Juicio Contencioso Administrativo.....	68
2.3.2.1. Preámbulo.....	68
2.3.2.2. Síntesis de las etapas procesales del juicio contencioso administrativo.....	81
2.3.2.3. Sujetos del juicio contencioso administrativo- Figura del tercero interesado.....	82
2.3.2.4. Sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	90
2.3.2.4.1. Causas de ilegalidad.....	93
2.3.2.4.2. Sentidos de la sentencia.....	95

Capítulo III.- Propuesta.....110

3.1. Preámbulo.....	110
3.2. Impacto de las cuotas obrero patronales y de aportaciones de vivienda en las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	113
3.3 Propuestas específicas.....	115
3.3.1. Dentro de la sustanciación del juicio contencioso administrativo....	115
3.3.2. Al emitirse la sentencia definitiva del juicio contencioso administrativo.....	124
3.3.3. En el cumplimiento de la sentencia definitiva del juicio contencioso administrativo.....	125

Conclusiones.....128

Bibliografía.....135

ABSTRACT

In order for workers to enjoy social security services, such as housing and medical services, it's important for employer pays, in the workers favor, the social security contributions as per the Mexican Social Security Institute and the National Housing Fund for Workers Institute rules, other wise, these two independent tax agencies can act against the employer establishing the due debth that may be clect even cercively.

It's true that the employer can defend itself against such debth, either tought an administrative recourse or tought an administrative federal trial, in either case, the resolution or sentece, respectively, may recognize the debth's validity or establish it's illegality (the last word on the dispute may be said by the administrative federal court o by a superior federal tribunal). This resolution may may absolut the tax peyer or authorize the above mention independent tax agencies to replace. In the first case, currently, the employer is debth free, despite the negative afectation on worker's' rights, while in the second case, the empoyer must pay the replaced debth.

Under the premise that the workers rigths must be save when is not in dispute the existence of the working relation, this thesis proposes, first, that the workers, whose rights may be afected, to be called to trial in order to be able to defend themselves, tought a representative of their choice. Second, that even when the illegality is total, the sentence should order the independent tax agency involve to, previos purge o any irregularity, to replace the resolution establishing the due debth that the employer must pay in it's workers favor, on the understanding that this is posible only if the replacement posibilidad it's not extinguish by the mere pass of time. Third, in these cases, where it's involve workers fundamental rights, the four months term to comply the sentence to which the agencies may adjust according to articles 52 and 57 of the Federal Law of Contentious Administrative Procedure, must not aply, in order to guaraty those raghts protection. In the same

line of thought, the agencies should collect coercively the due debt, while this is not extinguished by the mere passage of time according with the article 146 of the Federation Tax Code.

RESUMEN

A fin de que los trabajadores gocen de los beneficios de los derechos sociales de salud y vivienda, es importante que el patrón cumpla con su obligación de enterar las cuotas obrero patronales y de aportaciones de vivienda, con la consecuencia que de no hacerlo, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores en cuanto organismos fiscales autónomos, respectivamente, puedan liquidarlas.

Frente a esa liquidación, el patrón puede acudir a, entre otros medios de defensa, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (denominación aplicable a partir de la reforma al artículo 73, fracción XXIX, inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), el cual, se resuelve con la sentencia definitiva que al efecto se emita, que puede ser, esencialmente, reconociendo la validez del acto impugnado, declarándolo nulo para efectos o nulo lisa y llanamente.

Cuando en el juicio se declara la nulidad lisa y llana, por vicios de fondo, de la cédula de liquidación por omisión total o parcial del entero de cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda, implica que la autoridad emisora no pueda purgarlo y que el patrón quede liberado totalmente de pagar esas cuotas y aportaciones; a pesar de las afectaciones que se causan a los trabajadores.

Para evitar las afectaciones a los trabajadores derivado de la declaratoria de nulidad lisa y llana de la cédula de liquidación mencionada, se propone, *primero*, que durante la instrucción del juicio, se llame como tercero(s) interesado(s) a los trabajadores sobre los que versa la liquidación, mediante la designación de un representante común. *Segundo*, que al emitir las sentencias definitivas y se declare la nulidad lisa y llana por vicios de fondo y siempre que el patrón no haya acreditado la inexistencia de la relación laboral, la nulidad

declarada sea para el efecto de que el patrón pague las cuotas o las aportaciones, liberándose únicamente de esa obligación por prescripción y; *Tercero*, que la obligación de cumplir con la sentencia no esté sujeta al plazo de cuatro meses previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que el patrón deberá hacer el pago, con la correlativa facultad de la autoridad de cobrarlo, hasta en tanto no se configure el plazo de cinco años para que opere la prescripción conforme a los artículos 297 de la Ley del Seguro Social, 30, fracción I, último párrafo de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, en relación con el diverso 146 del Código Fiscal de la Federación.

PALABRAS CLAVE: SENTENCIAS, JUICIO, CUOTAS, OBRERO, PATRONALES.

INTRODUCCIÓN.

En el Capítulo I se abordará lo concerniente al protocolo de investigación relacionado con el tema que se plantea, a saber, el impacto de las cuotas obrero patronales respecto de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, describiéndose, para tal efecto, el planteamiento del problema, problematización, hipótesis, objetivo general, objetivos específicos, las preguntas de investigación, el cuadro de congruencias metodológicas, justificación, materiales a utilizar en la investigación, variables dependientes e independientes y los tipos de investigación.

En el Capítulo II, se abordarán las definiciones de seguridad social aportadas por los tratadistas Gustavo Arce Cano, Rosalio Bailón Valdovinos, así como por la Organización Internacional del Trabajo, y lo que específicamente señala el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, coligiéndose que son las normas legales, reglamentarias y demás, que tienen como finalidad proteger los derechos de la sociedad (aunque hay quienes consideran que está enfocado específicamente a la clase trabajadora), como los de vivienda, salud, seguridad, etcétera; resaltándose que en nuestra Carta Magna, la seguridad social la protege el artículo 123, que regula las garantías de los trabajadores en aspectos esencialmente sociales.

Para reforzar lo anterior, conoceremos los antecedentes de la seguridad social en México, finalizando con la creación de las instituciones públicas protectoras de los derechos de salud y de vivienda como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, de quienes se destaca características específicas, como su fundación, marco regulatorio, misión, visión, atribuciones principales, y los seguros que regulan, resaltando, para el caso, el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como las aportaciones de vivienda, sin embargo, en virtud de que la presente tesis está

enfocada a los organismos fiscales autónomos que dentro de sus atribuciones tienen la determinación de créditos fiscales, relacionados con cuotas obrero patronales, entonces, para tal efecto, nos enfocaremos en el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quienes de conformidad con los artículos 267 y 268 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, respectivamente, son organismos fiscales autónomos.

En tal virtud, dentro de las atribuciones de los citados entes como organismos fiscales autónomos está la liquidación de cuotas obrero patronales por la omisión total o parcial de los patrones de enterarlas, pues dichas cuotas tienen la calidad de contribuciones, y como tal, los patrones tienen la obligación de pagarlas de conformidad con los artículos 15, fracción III de la Ley del Seguro Social y 29, fracción II de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, en contrapartida y ante la omisión de cumplir esa obligación, los citados organismos tienen la atribución de liquidarlas.

Bajo el contexto anterior, la obligación patronal de enterar dichas cuotas surge siempre que exista la relación laboral que constituye el elemento central generador de las obligaciones patronales, consecuentemente, esa obligación cesará cuando deje de existir ese elemento.

Asimismo se analizará que el pago de las cuotas obrero patronales es de especial importancia para los trabajadores, quienes, por tal motivo, pueden tener beneficios a corto plazo, como es en materia de atención médica, para sí y para sus beneficiarios. A largo plazo, en cuanto a las pensiones de la que gozarán después de su vida laboral activa, además de beneficios en materia de vivienda. Esto es, para poder acceder a los créditos hipotecarios preferentes, aspectos que se abordarán específicamente.

Así pues, mientras se paguen las cuotas obrero patronales, se puede tener acceso a los seguros del régimen obligatorio que contempla la Ley del Seguro Social, de manera especial, con las cuotas enteradas relativas a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se tiene derecho a la pensión, pues dichas cuotas se depositan en la cuenta individual que se apertura a cada trabajador, que conforme a la fracción I del artículo 159 de la Ley del Seguro Social, es aquella que se abre en las Administradoras de Fondos para el Retiro, a fin de que ahí se depositen las porciones relativas de las cuotas de seguridad social, por concepto de los seguros mencionados, así como los rendimientos; la cual se integra por las subcuentas de retiro, de cesantía en edad avanzada y de vejez; así como de vivienda y de aportaciones voluntarias.

Pero frente la omisión total o parcial del patrón de enterar las cuotas mencionadas y las aportaciones de vivienda, los Institutos referidos tienen la facultad de liquidarlas, a través de cédulas de liquidación, en contra de las cuales, los patronos pueden interponer el recurso de inconformidad o bien, dada su optatividad, el juicio contencioso administrativo, en términos de los artículos 293 y 294 de la Ley del Seguro Social, 53 y 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, por tal motivo, para efectos de la presente tesis, nos enfocaremos en el citado juicio.

Así, para adentrarnos en el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se analizarán sus antecedentes, así como su naturaleza de tribunal de anulación o de plena jurisdicción, su marco regulatorio, a saber, esencialmente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las partes que intervienen, destacando para el caso, la del tercero interesado, al ser quien tiene un derecho incompatible con la parte actora del juicio, las etapas que integran ese juicio, para, finalmente, llegar a las sentencias y los sentidos en que éstas se pueden emitir, esto es, validez, nulidad y nulidad para efectos. En estos dos últimos casos, dependiendo de la causa de ilegalidad existirá la posibilidad de que la autoridad pueda emitir un

nuevo acto subsanando el vicio cometido en un primer momento, sujetándose al plazo de cuatro meses previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; pero no siempre la autoridad estará compelida a subsanar el vicio y ello acontece cuando la nulidad deriva de un vicio de fondo.

Cuando en la sentencia se declara la nulidad del acto impugnado para efectos, ello beneficia a la autoridad al poder subsanar el vicio cometido (con la única limitante del plazo de cuatro meses con el que cuenta conforme al artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), existiendo, aún, la posibilidad de emitir un nuevo acto de autoridad.

El mayor beneficio para la parte actora del juicio se produce cuando en la sentencia definitiva se declara la nulidad de la resolución impugnada por vicios de fondo, pues ello implicará que la autoridad quede impedida para subsanar el vicio y, a su vez, que la parte actora quede liberada totalmente del cumplimiento de la obligación de la que se le consideraba infractor.

Pero el problema que se analizará con relación a las sentencias, es el impacto que tienen de acuerdo al sentido en que se emitieron, cuando el acto impugnado consiste en cédulas de liquidación por la omisión total o parcial del entero de cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda, particularmente, cuando el sentido de la sentencia es nulidad lisa y llana, en virtud de haberse cometido vicios de fondo, pues en este caso, el patrón queda liberado totalmente y para siempre de pagar esas cuotas, representándole un beneficio, pero a su vez una afectación a los trabajadores de quienes no enteró las cuotas o aportaciones según sea el caso, con las consecuencias que ello implica para estos últimos, pues se ven afectados los derechos de que gozan derivados de esos enteros, en materia de salud, pensiones y vivienda, aspectos que se analizan de manera precisa en el Capítulo III de la tesis.

Por ende, en el Capítulo III y al tenor de las afectaciones que se causan a los trabajadores derivado de las sentencias definitivas emitidas en el juicio contencioso administrativo en el sentido de declarar la nulidad lisa y llana, por vicios de fondo, de los actos impugnados consistentes en las cédulas de referencia, se formularán las propuestas para evitar esas afectaciones, las cuales inciden en tres etapas, *la primera*, durante la instrucción del juicio contencioso administrativo llamando como tercero(s) interesado(s) a los trabajadores sobre los que versa la liquidación; *la segunda*, al emitir las sentencias definitivas y se declare la nulidad lisa y llana por vicios de fondo, siempre que el patrón no haya desvirtuado la existencia de la relación laboral, la nulidad declarada sea para el efecto de que la autoridad purgue la ilegalidad y el patrón pague las cuotas o las aportaciones, liberándose únicamente de esa obligación por prescripción y, *tercera*, que la obligación de cumplir con la sentencia definitiva, no esté sujeta al plazo de cuatro meses previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que el patrón deberá hacer el pago y, por ende, con la correlativa facultad de la autoridad de cobrarlo, hasta en tanto no se configure el plazo de cinco años para que opere la prescripción conforme al artículo 146 del Código Fiscal de la Federación y los correlativos de la Ley del Seguro Social (artículo 297) y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (artículo 30, fracción I, último párrafo, que remite al Código Fiscal de la Federación).

CAPÍTULO I. PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.

1.1. Planteamiento del problema.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (*antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) que declaran la nulidad por vicios de fondo de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas y de aportaciones (sea en materia de seguridad social o de vivienda), libera por siempre al patrón de su entero, pero se afectan los derechos sociales de los trabajadores al no poder gozar de los derechos de seguridad social que dichas cuotas proporcionan.

1.2. Problematización.

Las cuotas obrero patronales y las aportaciones tienen el carácter de contribuciones que los patrones tienen la obligación de enterar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, cuyo entero se traduce en beneficios para los trabajadores permitiéndoles tener acceso a la salud o a créditos de vivienda y, en un futuro, a sus pensiones.

En tal virtud, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que declaran la nulidad por vicios de fondo de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas, así como de aportaciones de vivienda, liberan al patrón del entero de dichas cuotas, pero se afectan los derechos sociales de los trabajadores por no poder gozar de los derechos de seguridad social que dichas cuotas proporcionan.

Por lo anterior, es importante implementar medidas para evitar que se cause una afectación a los trabajadores ante la falta de entero de las cuotas en comento (en materia de seguridad social y de vivienda), tales como, que dichos

trabajadores comparezcan como terceros interesados en el juicio contencioso administrativo, por sí mismos o por conducto de un representante, para manifestar que existe la relación laboral, por ende, colegir la obligación del patrón de pagar las cuotas, mientras no se desvirtúe la existencia de esa relación laboral, la sentencia de nulidad del Tribunal por vicios de fondo, necesariamente deba ser para el efecto de que el Instituto purgue la ilegalidad y que el patrón entere dichas cuotas, preservando así, los beneficios de seguridad social de los trabajadores derivados de dichas cuotas, con la única limitación del plazo de prescripción previsto en la ley.

Aunado a que la implementación de medidas para que el patrón cumpla con su obligación de enterar las cuotas (se reitera, sea en materia de seguridad social o de vivienda), conlleva que se evite causar una afectación a los trabajadores en sus derechos de seguridad social quienes no sólo se verían afectados sus créditos de vivienda por la falta de entero de las amortizaciones, sino también su fondo de ahorro para la pensión, al cual no se agregarían las cantidades no enteradas por el patrón; asimismo, se ven afectados los organismos gubernamentales que brindan esa seguridad, por ejemplo, salud, pues estos últimos tendrían que prestar atención al derechohabiente gratuitamente, agravando aún más el estado financiero de quiebra en que dichos organismos se encuentran en la actualidad.

1.3. Hipótesis.

Demostrar que las sentencias de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por vicios de fondo respecto de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas, deben reponer el crédito y lograr que el patrón, mientras no se desvirtúe la existencia de la relación laboral, pague las cuotas obrero patronales que por disposición expresa de la ley está obligado a enterar, a fin de evitar perjudicar a los trabajadores en el goce de sus derechos de seguridad social.

1.4. Objetivo general.

Proponer medidas aplicables en el juicio contencioso administrativo para evitar que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con respecto a las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas, afecten los derechos de los beneficiarios de dichas cuotas.

1.5. Objetivos específicos.

*Identificar las afectaciones a los trabajadores por la omisión del patrón de pagar las cuotas obrero patronales y aportaciones.

*Conocer el impacto económico para el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores cuando el patrón no entera las cuotas y aportaciones, pero por sentencia, queda liberado de ese pago.

*Proponer medidas para que el patrón, por virtud de una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no quede liberado de su obligación de enterar las cuotas obrero patronales y evitar se afecten los derechos de los trabajadores, que derivan del entero de esas cuotas.

1.6. Preguntas de investigación.

¿Qué son las cuotas obrero patronales, así como las aportaciones de vivienda y su finalidad?

¿Qué derechos constitucionales protegen dichas cuotas y aportaciones?

¿Quiénes están obligados a enterar las cuotas y aportaciones?

¿En qué caso el patrón no tiene la obligación del pago de las cuotas y de las aportaciones? (existencia o inexistencia de la relación laboral)

En caso de que el patrón tenga la obligación de pagar las cuotas y no las entere, ¿Qué organismos fiscales pueden liquidarlas?

¿Qué medios de defensa se pueden ejercer en contra de las liquidaciones?

Si se opta por el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿cuáles pueden ser las causas de ilegalidad del acto conforme al juicio que lo rige?

¿Cuáles pueden ser los sentidos de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

¿Cuáles son los efectos generales de dichas sentencias con respecto de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas?

¿Qué efecto tiene la nulidad por vicios de fondo de una cédula de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas?

¿Cómo se afectan los derechos de seguridad social de los trabajadores con la falta de entero de las cuotas obrero patronales?

¿Qué medidas se pueden adoptar en el juicio contencioso administrativo para evitar que el patrón quede liberado del entero de pago de cuotas, ante la sentencia que declare la nulidad por vicios de fondo de una cédula de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas?

1.7. Cuadro de congruencias metodológicas.

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECÍFICO	HIPÓTESIS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
Proponer medidas aplicables en el juicio contencioso administrativo para evitar que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con	*Identificar las afectaciones a los trabajadores por la omisión del patrón de pagar las cuotas obrero patronales. *Conocer el impacto	Determinar que las sentencias de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por vicios de fondo de las cédulas	¿Qué son las cuotas obrero patronales y su finalidad? ¿Qué derechos constitucionales protegen? ¿Quiénes enteran de las cuotas?

respecto a las económicas para el liquidación de ¿En qué caso el
 cédulas de Instituto Mexicano cuotas obrero patrón no tiene la
 liquidación de del Seguro Social patronales obligación del
 cuotas obrero e Instituto del omitidas, así como pago de las
 patronales Fondo Nacional de de aportaciones cuotas?
 omitidas, así como Vivienda para los de vivienda, deben (existencia o
 de las Trabajadores ser, mientras no inexistencia de la
 aportaciones de cuando el patrón se desvirtúe la relación laboral)
 vivienda, afecten no entera las existencia de la En caso de que el
 los derechos de cuotas obrero relación laboral, patrón tenga la
 los beneficiarios patronales (en para efecto de obligación de
 de dichas cuotas. materia de reponer el crédito pagar las cuotas y
 seguridad social y y lograr que el no las entere,
 de vivienda) y por patrón, pague las ¿Qué organismos
 sentencia, queda cuotas que por fiscales pueden
 liberado de ese disposición liquidarlas?
 pago. expresa de la ley ¿Qué medios de
 *Proponer está obligado a defensa se
 medidas para que enterar, a fin de pueden ejercer en
 el patrón, por evitar perjudicar a contra de las
 virtud de una los trabajadores liquidaciones?
 sentencia del en el goce de sus Si se opta por el
 Tribunal Federal derechos de juicio contencioso
 de Justicia seguridad social. administrativo ante
 Administrativa, no el TFJA, ¿cuáles
 quede liberado de pueden ser las
 su obligación de causas de
 enterar las cuotas ilegalidad del acto
 mencionadas y conforme a la ley
 evitar se afecten que lo rige?
 los derechos de ¿Cuáles pueden

los trabajadores,
que derivan del
entero de esas
cuotas.

ser los sentidos de
la sentencia del
Tribunal Federal
de Justicia
Administrativa?

¿Cuáles son los
efectos generales
de dichas
sentencias con
respecto de las
cuotas obrero
patronales?

¿Qué efecto tiene
la nulidad por
vicios de fondo de
una cédula de
liquidación de
cuotas obrero
patronales
omitidas?

¿Quién absorbe
actualmente el
importe de las
cuotas que no
enteró el patrón?

¿Qué medidas se
pueden adoptar en
el juicio
contencioso
administrativo para
evitar que el

patrón quede
liberado del entero
de pago de
cuotas, ante la
nulidad por vicios
de fondo de una
resolución
determinante de
cuotas obrero
patronales
omitidas?

1.8. Justificación.

Consideramos que es importante determinar las afectaciones que causan las sentencias de nulidad por vicios de fondo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa respecto de cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas, en virtud de que la consecuencia de esa nulidad, implica que el patrón quede liberado de su obligación constitucional y legal de enterar dichas cuotas (sea en materia de seguridad social o de vivienda) ante los organismos de seguridad social y de vivienda, bajo ese contexto, quienes absorberían el pago que el patrón no enteró serían dichos organismos que emitieron la resolución declarada nula; consecuentemente, es importante fijar medidas en el juicio contencioso administrativo para evitar que el patrón incumpla con su obligación de enterar las cuotas, que al tener el fin de proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores, de no enterarse, se afectaría a dichos trabajadores por no poder gozar, completamente, de los beneficios de esos derechos.

1. 9. Materiales a utilizar en la investigación.

1. Documentación general.

- a) Bibliografía actual
 - a. Libros
 - b. Compendios
 - c. Instructivos, manuales y políticas gubernamentales.

2. Documentación especializada

- a) Bibliografía actual:
 - Libros especializados
 - Revistas especializadas
 - Consultas de páginas web especializadas
 - Criterios judiciales.
 - Ordenamiento Jurídico.

1.10. Variables dependientes e independientes.

***Variable independiente.**

-Impacto de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con relación a las cuotas obrero patronales.

***Variables dependientes.**

- Los derechos de seguridad social.
- Obligaciones patronales con relación a las cuotas obrero patronales.
- Naturaleza de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales.
- Juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los sentidos de la sentencia.
- Consecuencias de las sentencias de nulidad por vicios de fondo de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales.

1.11. Tipo de investigación.

Tesis aplicada utilizando el método deductivo e inductivo, mediante técnicas cualitativas y cuantitativas.

CAPITULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Derechos de seguridad social.

El maestro Gustavo Arce Cano¹, define a la seguridad social como “El instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones, atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia.”

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)² ha definido a la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Así, el objetivo de la seguridad social es *“velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios”*³.

¹ ARCE, Cano Gustavo, “De los seguros sociales a la seguridad social”, Editorial Porrúa, México, 1972, p. 17.

² OIT, “Administración de la Seguridad Social”, 1991, p. 9.

³ Idem.

La Ley del Seguro Social no define a la seguridad social pero en su artículo 2 señala que “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud⁴, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

A decir de la tratadista Rosalio Bailón Valdovinos⁵, se entiende al derecho de la Seguridad Social como el conjunto de normas que de manera obligatoria aplica el Estado con el propósito de obtener para los integrantes de la sociedad, protección, salud, bienestar y seguridad.

En nuestra Carta Magna, la seguridad social la protege el artículo 123, que regula las garantías de los trabajadores en aspectos económicos, políticos y sociales, al prever, en la parte que interesa, lo siguiente:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:
(...)

⁴ Es importante señalar que en estricto sentido nada ni nadie puede garantizar la salud, no es un derecho, es una circunstancia. Lo que se puede garantizar es el derecho a los servicios de asistencia médica.

⁵ BAILON, Valdovinos Rosalio, “DERECHO LABORAL, TEORIA, DICCIONARIO, PREGUNTAS Y RESPUESTAS”, Editorial Mundo Jurídico, p.84, México, D.F.]

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”

El doctrinario Gustavo Arce Cano⁶, define al seguro social como el “instrumento jurídico del Derecho del Trabajo, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole, que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o solo algunos de éstos, a proporcionar al asegurado o sus beneficiarios, que deben ser trabajadores o elementos económicamente débiles, atención médica o una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos laborales o siniestros de carácter social”.

En opinión de la maestra Rosalio Bailón Valdovinos⁷, el seguro social se define como la “institución que sujeta a ciertas normas establecidas, tiene como función proteger a los trabajadores de enfermedades, riesgos y accidentes de trabajo, así como proporcionarles bienestar y seguridad, extendiendo su tutela a otras personas”.

Dentro de los derechos de seguridad social están el trabajo, la salud, vivienda, educación, entre otros; para el caso de la presente tesis, nos enfocaremos en los rubros de salud y vivienda.

Las políticas públicas implementadas por el Estado tienden a proteger los derechos de seguridad social garantizando a las personas un nivel mínimo de bienestar sin distinción de su condición económica, social, o laboral, de forma tal

⁶ ARCE, Cano Gustavo, op cit, p.27.

⁷ BAILON, Valdovinos Rosalio, “DERECHO LABORAL, TEORIA, DICCIONARIO, PREGUNTAS Y RESPUESTAS”, Editorial Mundo Jurídico, p.85, México, D.F.

que no dependan únicamente de su situación ventajosa o desventajosa de inserción en el mercado laboral o de adquisición de habilidades y conocimientos⁸.

2.1.1. Antecedentes de la seguridad social en México.

Como antecedentes en México de la seguridad social, se destacan los siguientes:

- **1904.-** La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México.
- **1906.-** Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León.

En las dos mencionadas, se reconocía, por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. Sin embargo, no existía todavía el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar social, que hasta entonces estaba circunscrita, en su mayor parte, al ámbito privado y familiar⁹.

- **1917.-** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que asume compromisos en materia social recogidos en los artículos 3, 73 y 123, entre los cuales se encuentran:

“garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas”¹⁰.

⁸ Consultada el día 8 de abril de 2017 en la página web:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_social.htm#

⁹ Consultada el día 8 de abril de 2017 en la página web:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_social.htm#

¹⁰ Idem.

Derivado de lo regulado por nuestra carta magna en materia de seguridad social, se crea el Departamento de Salubridad.

➤ **1925.-** Se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro¹¹.

➤ **1938.-** Se crea la Secretaría de la Asistencia Pública (que en 1943 se fusionarían con el Departamento de Salubridad formando la Secretaría de Salubridad y Asistencia).

➤ **1943.-** Se promulgó la Ley del Seguro Social, a partir de la cual se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, que hasta el día de hoy es la institución más importante en materia de salud y de seguridad social que desde su creación incluyó los seguros de: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía en edad avanzada. Estos seguros eran financiados mediante contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el Estado, su cobertura es para los trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social; pero no incluía a los trabajadores del Estado.

➤ **1955.-** Se hizo obligatorio el aseguramiento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana.

➤ **1959.-** La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Presidente Adolfo López Mateos presenta al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1959¹².

¹¹ Consultable en las páginas web:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lat/galindo_m_al/capitulo2.pdf, así como http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssosocial.htm

¹² Consultable en la página web: Inducción al ISSSTE,

http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/administracion/induccion_issste_2010.pdf

➤ **1960.-** En enero de este año, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado comenzó sus actividades como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para administrar los seguros, prestaciones y servicios de los empleados públicos. Además fue de gran trascendencia para la consolidación de la institución y para los trabajadores al servicio del Estado la adición del Apartado “B” en el Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

➤ **1963.-** El 28 de diciembre se publica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, por lo que el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado quedó abrogado con la publicación de ésta¹³.

➤ **1972.-** El 21 de abril de ese año, se promulga la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creándose dicho Instituto, así como el Fondo de Vivienda (FOVISSSTE), con lo que se da cumplimiento al derecho a la vivienda de los trabajadores establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, fecha de su promulgación. La forma consistió en reunir, en un fondo nacional, las aportaciones patronales del 5% del salario de cada uno de los trabajadores que estuvieran contratados para darles la oportunidad de obtener un crédito de vivienda o el derecho a que sus ahorros les sean devueltos¹⁴.

➤ **1974.-** Se modifica el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución para incluir, como sujetos de la seguridad social, a “trabajadores,

¹³ Idem.

¹⁴ Consultable en la página web:

http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/el_infonavit/historia.

campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”¹⁵.

➤ **2007.-** El 31 de marzo se promulga la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Ley agrupa, sin eliminar los seguros, servicios y prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en cuatro seguros análogos a los que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social y en un rubro de servicios sociales y culturales.

Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), para proteger los recursos y administrar las cuentas individuales de los trabajadores. El Fondo en comento, surge pues, como administrador de fondos de pensión, estando sujeto a la estricta regulación y control del gobierno a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, como se establece en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro¹⁶.

2.1.2. Principales Instituciones de seguridad social, en el rubro de salud y vivienda, en México.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como ya se dijo, dicho Instituto se fundó en el año de 1943, e inició operaciones el 1 de enero de 1944; teniendo sustento en el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su marco regulatorio directo es la Ley del Seguro Social.

Conforme al artículo 5 de la Ley en comento, el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica

¹⁵ Consultable en la página web:

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssosocial.htm

¹⁶ Consultable en la página web: Inducción al ISSSTE,

http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/administracion/induccion_issste_2010.pdf

y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, además que dicho Instituto tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo. Su misión¹⁷ es ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familias. Es decir, el aumento en la cobertura de la población se persigue como un mandato constitucional, con un sentido social.

Como ente prestador de servicios, fomenta la salud de la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados y de los estudiantes de manera integral, a través de la provisión de servicios preventivos y curativos médicos, de guarderías y de prestaciones económicas y sociales previstos en la Ley del Seguro Social¹⁸.

La Ley del Seguro Social, en su artículo 2, señala que el citado Instituto tiene como finalidades:

- a) Garantizar el derecho a la salud,
- b) La asistencia médica,
- c) La protección de los medios de subsistencia.
- d) Los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo,
- e) El otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

A efecto de cumplir con tal propósito, el Seguro Social comprende dos tipos de régimen; el obligatorio y el voluntario.

El **primero** se integra por los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y

¹⁷ Consultable en la página web <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>.

¹⁸ Idem.

vejez, y; guarderías y prestaciones sociales, los cuales consisten, medularmente en lo siguiente:

- *Seguro de riesgos de trabajo.* Es la protección que se otorga a los asegurados por accidentes y enfermedades de trabajo.
- *Seguro de enfermedades y maternidad.* El primero, son las atenciones médicas, quirúrgicas, farmacéuticas, hospitalaria, así como presentaciones en dinero, que el Instituto otorga a los asegurados y sus beneficiarios por causa de una enfermedad no profesional y ello es desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento (artículo 91 de la Ley del Seguro Social). El segundo, son las atenciones que se dan a las aseguradas durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio (artículo 94 de la Ley del Seguro Social).
- *Seguro de invalidez y vida.* El seguro de invalidez, es la protección que se otorga al asegurado cuando está imposibilitado para procurarse un salario superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual percibida el último año y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional (artículo 119 de la Ley del Seguro Social). El seguro de vida es el que se otorga a los beneficiarios del asegurado cuando ocurra la muerte de éste o del pensionado por invalidez (artículo 127 de la Ley en comento).
- *Seguro de retiro.* En síntesis es la pensión a la que tiene derecho el trabajador por los años de servicio.
- *Seguro de cesantía en edad avanzada.* Este tipo de seguro consiste en la protección que se otorga al asegurado que en edad avanzada quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad (artículo 154 de la Ley del Seguro Social).
- *Seguro de vejez.* Es aquel que se otorga al asegurado al cumplir sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas un mínimo de mil

doscientos cincuenta cotizaciones semanales (artículo 162 de la Ley del Seguro Social).

- *Seguro de guarderías*. Consiste en cubrir el riesgo de que las madres trabajadoras aseguradas no puedan proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a los hijos en la primera infancia (artículo 201 de la Ley del Seguro Social).

Los sujetos de aseguramiento a este régimen, son:

- a) Los trabajadores permanentes o eventuales (teniendo tal carácter, en términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, las personas que presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones);
- b) Los socios de sociedades cooperativas, y;
- c) Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la Ley del Seguro Social y los reglamentos correspondientes, tales como los Estudiantes, amparados bajo el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1998¹⁹. Esto, conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Ley del Seguro Social.

El **segundo**, es para aquellos sujetos que de forma voluntaria y mediante convenio con el Instituto, tales como:

- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

¹⁹ Consultable en la página web:
https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Mexicano_del_Seguro_Social

- Los trabajadores domésticos;
- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;
- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y
- Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Tiene como antecedente el Departamento de Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro y fue fundado en 1959.

Su sustento es el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que está enfocado a los trabajadores al servicio del Estado y su marco regulatorio es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En términos del artículo 5 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del 2007, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Su objetivo, es contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Tiene como misión, contribuir a satisfacer niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y familiares

derechohabientes, con el otorgamiento eficaz y eficiente de los seguros, prestaciones y servicios, con atención esmerada, respeto, calidad y cumpliendo siempre con los valores institucionales de honestidad, legalidad y transparencia.

Conforme al artículo 2 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la seguridad social de los Trabajadores comprende: el régimen obligatorio y el voluntario.

El régimen obligatorio, se integra por los seguros:

- a) Salud, que comprende, atención médica preventiva; atención médica curativa y de maternidad, y rehabilitación física y mental;
- b) De riesgos del trabajo;
- c) De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- d) De invalidez y vida.

De acuerdo al artículo 4 de la ley de mérito, son obligatorias las siguientes prestaciones y servicios:

- a)** Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- b)** Préstamos personales: ordinarios, especiales, para adquisición de bienes de consumo duradero y extraordinarios, para damnificados por desastres naturales;
- c)** Servicios sociales, consistentes en: programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar; servicios turísticos; servicios funerarios, y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

d) Servicios culturales, consistentes en: programas culturales; programas educativos y de capacitación; atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Fundado en 1972, con la creación de dicho Instituto se da cumplimiento al derecho a la vivienda de los trabajadores establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917.

El marco regulatorio de dicho Instituto, es la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Conforme al artículo 2 de la Ley en comento, es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México, pero conforme al artículo 30 de dicho ordenamiento, es también un organismo fiscal autónomo.

Dicho Instituto tiene como misión, generar valor para los trabajadores(as), sus familias y comunidades, a través de soluciones que les permitan incrementar su patrimonio y su calidad de vida de una forma sustentable, a lo largo de su vida laboral y durante su retiro, con base en el tripartismo y la autonomía²⁰.

De acuerdo a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, específicamente el artículo 3, los objetivos del Instituto son:

²⁰ Consultable en la página web:
http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Perfil_institucional/Vision_mision_objetivos_institucionales_y_valores

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y,
- d) Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece.

En virtud de que la presente tesis está enfocada a los organismos fiscales autónomos que dentro de sus atribuciones está la determinación de créditos fiscales, relacionados con cuotas obrero patronales, entonces, para tal efecto, nos enfocaremos en el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quienes de conformidad con los artículos 267 y 268 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, respectivamente, son organismos fiscales autónomos.

2.2. Cuotas obrero patronales.

El artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, en su fracción II precisa:

“Artículo 2 Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. ...

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

Estrechamente vinculada con la disposición inserta, la propia Ley del Seguro Social publicada el 21 de diciembre de 1995 y en vigor a partir del 1° de julio de 1997, que abrogó la ley de 12 de marzo de 1973, en su artículo 5-A, fracción XV, estableció que las cuotas obrero patronales son *“aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados;...”*, en tanto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada también en el citado diario de 31 de marzo de 2007, que a su vez abrogó la similar de 1983, en su artículo 6°, fracciones II, V y VI, precisa que aportaciones son *“...los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento a sus obligaciones que respecto de sus trabajadores les impone esta Ley.”*, que cuotas son *“...los enteros a la seguridad social que los Trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley.”*; y que cuota social es *“...los enteros de seguridad social que debe realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley.”*, corroborando así que la cuotas de seguridad social son contribuciones²¹.

Lo anterior, así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las ejecutorias dictadas en los Amparos en revisión números 3380/84, 1546/91, 1946/91, al considerar que las aportaciones de seguridad social son contribuciones de carácter público que frente al Estado y a través de un organismo fiscal autónomo se causan en dinero; su pago es forzoso ya que puede obtenerse sujetando al contribuyente al procedimiento económico coactivo; generan una relación de derecho entre el Instituto Mexicano del Seguro Social

²¹ Tesis para tener el grado de doctor en derecho, denominada *“EL SUELDO BÁSICO EN LAS PENSIONES DE ACUERDO A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO”*, del sustentante Ricardo Arteaga Magallón.

como acreedor y el contribuyente como deudor; su generación tiene por objeto allegar recursos al Estado para la prestación de un servicio público nacional denominado seguro social; su generación debe establecerse en ley respecto de todos sus elementos esenciales: sujeto, base y tasa o tarifa; deben ser justas por cuanto resultan proporcionales y equitativas (sin que estas características deban entenderse, en este orden de ideas, necesariamente en los mismos términos concebidos tratándose de los impuestos).

El artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, establece que los gobernados están obligados a contribuir a los gastos públicos de la Federación, Ciudad de México, Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, dentro del género de contribuciones a través de las cuales se instrumenta este deber a los gobernados, se encuentran las aportaciones de seguridad social, que define como aquellas "establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

Las cuotas obrero patronales asimiladas a créditos fiscales no tienen ese carácter sólo desde el punto de vista formal, es decir, para su determinación y cobro coactivo, sino que teniendo la calidad de aportaciones de seguridad social, son contribuciones que debe percibir el Estado, al igual que los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia número P./J. 18/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS. Del examen de lo dispuesto en los artículos 2o. del Código Fiscal de la Federación y 260, 268, 269, 271 y demás relativos de la Ley del Seguro Social, se desprende que las cuotas al Seguro Social son contribuciones, no sólo por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social, investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que, por lo mismo, en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.”²²

Así pues, sólo a través del pago de las cuotas obrero patronales es que surge el derecho a la seguridad social que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social en el rubro de salud, así como el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores en materia de vivienda.

²² Jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, de Septiembre de 1995, p. 62.

Ahora, como su nombre lo dice, las cuotas obrero patronales son aportaciones que realizan tanto el patrón como el trabajador respecto de cada uno de los seguros, a beneficio de este último, siendo que conforme al artículo 168 de la Ley del Seguro Social, esa aportación es en los siguientes porcentajes²³:

Ramo	Prestación	Base del cálculo	% que paga el trabajador	% que paga el Patrón
Enfermedades y Maternidad	En dinero	SBC*	0.25%	0.70%
	En especie	De todos los trabajadores hasta 3 veces el Salario Mínimo General		20.40%
	En especie	La diferencia del SBC menos los 3 Salarios mínimos generales por trabajador	0.40%	1.10%
	En especie para pensionados y sus beneficiarios	SBC	0.375%	1.05%
Invalidez y vida		SBC	0.625%	1.75%
Retiro		SBC		2%
Edad avanzada		SBC	1.13%	3.15
Guarderías y prestaciones sociales		SBC		1%
Riesgo de trabajo	Especie y dinero	SBC		Según la empresa**
Aportación al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores	Crédito para la vivienda	SBA		5%

*. Se refiere al Salario Base de Cotización

** . El mínimo es 0.50000 pero puede variar según el riesgo que cada empresa maneje.

De esta manera, mientras se paguen las cuotas obrero patronales, se puede tener acceso a los seguros del régimen obligatorio que contempla la Ley del Seguro Social, y de manera especial, con las cuotas enteradas relativas a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se tiene derecho a la pensión, pues dichas cuotas se depositan en la cuenta individual que se apertura a cada trabajador, misma que conforme a la fracción I del artículo 159 de la Ley del Seguro Social, es aquella que se abre en las Administradoras de Fondos para

²³ Consultable en la página web:
<http://contadorcontado.com/2014/07/22/cuotas-obrero-patronales-que-son-y-como-se-calculan/>

el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal, por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos; la cual se integra por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

2.2.1. Finalidad de las cuotas obrero patronales.

Podemos distinguir tres fines de las cuotas obrero patronales:

- a) En materia de salud, el entero de las cuotas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social permite tener acceso a los servicios que dicho organismo presta dentro de cada uno de los seguros que contempla en el régimen obligatorio, a saber, seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y; guarderías y prestaciones sociales.
- b) Un fin a largo plazo, es el de gozar de una pensión²⁴, misma que actualmente²⁵ se conforma por las aportaciones al seguro de retiro,

²⁴ El concepto de “pensión”, deriva del latín *pensio-onis*, y significa cantidad que se asigna a la persona por méritos o servicios propios. Por otro lado, la simple acepción gramatical indica: “Asignación que recibe periódicamente una persona por servicios que ha prestado anteriormente, por méritos o por cualquier otra razón, por ejemplo, los jubilados” (Diccionario Consultor Espasa, voz PENSION, Edit. Espasa, Madrid 2002, p.278).

Desde una perspectiva jurídica, Santiago Barajas Montes de Oca, en su obra Diccionario Jurídico Mexicano, voz PENSIONES, por Santiago Barajas Montes de Oca, UNAM-Porrúa, 7ª ed., México 1995, pp. 2376 y sig. precisa:

“Retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo”.

O bien:

“Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquéllos reúnen las condiciones fijadas por las leyes, convenios colectivos, o estatutos especiales por tener derecho a tales percepciones.”

Igualmente se puede entender como:

“Cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute”.

²⁵ Actualmente, la Ley del Seguro Social en materia de pensiones se rige por el sistema de cuentas individuales capitalizables, que como lo señaló el Doctor Ricardo Arteaga Magallón en su tesis para tener el grado de doctor en derecho, denominada “EL SUELDO BÁSICO EN LAS

cesantía en edad avanzada y vejez, la cuales se depositan en la cuenta individual que regula el Sistema de Ahorro para el Retiro; de

PENSIONES DE ACUERDO A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO”, el fondo de pensión es individual – vinculado con cada trabajador- y los participantes en su conformación aportan en la proporción en que se encuentren obligados para integrarlo, que puede ser directamente o a través de un organismo operador que se encarga de la recaudación y distribución a cada cuenta individual, mismas que serán capitalizables, esto es, reportarán una tasa de interés que será dictada por el mercado y cuya administración corre esencialmente, pero no de manera exclusiva, a cargo de instituciones financieras privadas, en México conformadas como Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), en donde generalmente se otorga la prerrogativa al trabajador de mudar a la administradora que más le convenga, atendiendo a los porcentajes de capitalización ofrecidos y a las comisiones cobradas por manejo de cuenta.

Dentro de las indiscutibles ventajas que este sistema ofrece son:

a) La certeza que tiene el trabajador de cómo va evolucionando su propio ahorro y, en esa medida, la flexibilidad para jubilarse más pronto o más tarde, según el tamaño de su fondo –en este sistema no se es tan rígido en cuando a la fecha de retiro, pues éste depende mas de lo ahorrado que de la edad o del número de años en activo-.

b) El Cálculo de la pensión se hace sobre el monto de lo acumulado durante toda la vida laboral de la persona y de lo que haya podido capitalizarse, resultando en un monto que no tiene el problema de la “justeza actuarial” comentada en el apartado precedente, pues en su conformación no juegan elementos exógenos y hasta arbitrariamente fijados por el administrador del sistema, sino, en términos simples y llanos, el monto lo constituye lo que se alcanzó a ahorrar.

Esto no quiere decir que el cálculo de la pensión propiamente dicha, para lo cual sirve de base primaria el monto ahorrado, tenga que ser actuarialmente justa, desde un punto de vista subjetivo, en tanto que se involucran elementos variables atinentes a las circunstancias particulares del individuo, que la hagan parecer poco redituable para el monto ahorrado que se pagará por la pensión o a la inversa.

En efecto, es menester recordar que el monto acumulado debe estar destinado, en principio - porque algunos sistemas permiten destinar el monto ahorrado para otros fines, como por ejemplo, establecer un negocio o pagar deudas- a la compra de una pensión y como cualquier compra en un sistema de mercado, está sujeto a las leyes de la oferta y demanda, de tal modo que el jubilado tendrá que optar por alguna de las empresas vendedoras de pensiones que, en su opinión, le ofrece mejores condiciones, entre ellas, seguridad en el pago de la pensión, su actualización y su monto, entre otros elementos. Pero a fin de cuentas, cada empresa fijará sus propias fórmulas actuariales cuyos resultados pueden variar en beneficio o perjuicio del adquirente.

c) El sistema normalmente permite aportaciones adicionales por parte del trabajador, de tal modo que en buenas épocas puede aportar con mayor intensidad, previendo alguna mala racha o bien, con el simple propósito de tener una mejor pensión llegado el momento del retiro.

d) Es un sistema que indiscutiblemente provoca un ahorro obligado y, en esa medida, fuente de posibles inversiones institucionales tendentes a aumentar la infraestructura nacional y proyectos productivos, con el consecuente crecimiento económico que esto reporta.

Cabe destacar, que antes de la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social a partir del 1 de enero de 2007, el esquema de pensiones era el del sistema de pensiones de “reparto”, respecto del cual, el citado Doctor en Derecho, señala que este sistema tiene como presupuesto un pacto implícito intergeneracional, o contrato social en el que las generaciones en activo laboral, al momento de la creación del sistema, soportarán -en conjunción con las aportaciones a los sistemas de seguridad social de las otras partes arriba comentadas- la carga financiera del pago de las pensiones a las personas que en ese momento ya estén en condiciones de jubilarse, a cambio o en el entendido de que cuando aquella generación le llegue el momento de separarse de la vida laboral remunerada serán beneficiarios de una pensión, que a su vez soportarán las generaciones futuras de trabajadores.

ahí la importancia de que dichas cuotas se enteren al Instituto, pues su omisión por parte del patrón, conlleva en que no se realice aportación alguna al ahorro del asegurado para su futura pensión.

- c) Créditos para vivienda. La importancia del entero al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores de las aportaciones en este rubro, radica en que de esa manera el trabajador podrá tener acceso a los créditos de vivienda que dicho Instituto otorga, pues cada aportación se destina a la Subcuenta de Vivienda que es el dinero que el trabajador tiene ahorrado en su Afore y está compuesta por todas las aportaciones bimestrales que hace el patrón, y corresponde al 5% del salario mensual integrado del trabajador. Por ende, la falta de entero de las aportaciones por parte del patrón, afecta al trabajador en el pago del crédito, si es que ya lo ejerció, o bien, de que su cuenta en este rubro, sea menor a lo que se supone debería tener de acuerdo a los años laborados y a su salario.

2.2.2. Sujetos obligados al pago de las cuotas obrero patronales.

La tratadista Rosalio Bailon Valdovinos²⁶, señala que el término obligación en materia laboral debe utilizarse como deber jurídico y consiste en la necesidad que tiene el trabajador o el patrón de observar mutuamente una conducta conforme a una norma laboral y agrega, esas obligaciones derivan estrictamente de la relación o contrato de trabajo.

Así pues, las cuotas obrero patronales surgen de la relación de trabajo existente entre un patrón y un trabajador, pues en cuanto inicia esa relación, aquél tiene la obligación de inscribir al trabajador al Instituto Mexicano del Seguro Social o, en su caso, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

²⁶ BAILON, Valdovinos Rosalio, Op cit, p. 74, D.F.

del Estado y al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, así como a pagar las cuotas obrero patronales que a partir de la existencia de esa relación laboral surgen.

Se entiende por relación de trabajo la prestación efectiva del trabajo personal subordinado a cambio del pago de un salario²⁷.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo define a la relación de trabajo como a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Mientras se den los supuestos que señala el artículo 20 en comento, existe la relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, lo cual implica que, preferentemente, las condiciones de trabajo que se fijen con motivo de esa relación, deben constar por escrito, como lo señala el artículo 24 de la Ley Federal del Trabajo, pero la falta de ese escrito, no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputa al patrón la falta de esa formalidad, tal como lo señala el artículo 26 de la citada Ley.

De esta manera, la relación de trabajo constituye un vínculo jurídico que se establece entre el patrón y el trabajador como consecuencia de la prestación de un trabajo personal subordinado a cambio del pago de un salario²⁸.

Es importante mencionar que aún cuando la ley otorga los mismos efectos a la relación de trabajo y al contrato de trabajo, no son lo mismo, en razón de que la relación es el acto informal y el contrato es un acto formal; puede haber relación sin contrato, pero no contrato sin relación y ésta da vida al contrato de trabajo²⁹.

²⁷ Idem p. 76

²⁸ Idem p.76

²⁹ Idem p.77.

Cuando se habla de la relación de trabajo como punto fundamental para que surjan las obligaciones y derechos inherentes a las cuotas de seguridad social, es importante tomar en cuenta que los dos sujetos de esa relación, son por una parte, el patrón y, por la otra, el trabajador.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Por su parte, el artículo 8 del ordenamiento mencionado, define al trabajador, como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado y, como trabajo, a toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

Las precisiones anteriores de lo que se debe entender por relación de trabajo, patrón y trabajador, son fundamentales porque en cuanto comienza la relación de trabajo entre el trabajador y el patrón, surgen las obligaciones y derechos en materia de seguridad social.

Prueba de que las obligaciones patronales surgen desde que comienza la relación laboral, es lo señalado por el artículo 45 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, conforme al cual, los patrones deberán inscribir a sus trabajadores ante el Instituto en los términos que señala la Ley y podrán hacerlo el día hábil anterior al inicio de la relación laboral. En este caso, el reconocimiento de derechos o semanas para determinar el otorgamiento de las prestaciones en dinero y en especie se contabilizará a partir de la fecha que como inicio de la relación laboral se señale en el aviso respectivo.

Asimismo, el artículo 90, segundo párrafo del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización señala que la inscripción de nuevos trabajadores se llevará a cabo por conducto de la autoridad competente de la dependencia o entidad y deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes al inicio de la relación laboral, el reconocimiento de semanas para determinar el derecho al otorgamiento de las prestaciones en dinero y en especie se contabilizará a partir de la fecha de inscripción.

De esta manera, el inicio de la relación de trabajo marca, a su vez, el inicio de las obligaciones obrero patronales en materia de seguridad social, con la obligación de inscribir a los trabajadores dentro de los primeros cinco días hábiles siguientes al inicio de esa relación, lo que, evidentemente, supone que previo a dar de alta a los trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, también se dio de alta el patrón.

El comienzo de la relación laboral, como el surgimiento de las obligaciones obrero patronales, se corrobora también del artículo 8 del Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, conforme al cual, los patrones deben inscribirse ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se inicie la primera relación laboral.

Corolario, el momento a partir del cual surgen las obligaciones del patrón frente al Instituto, llámese Instituto Mexicano del Seguro Social o Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, es cuando inicie la existencia de una relación laboral (esto es, cuando se dé la prestación de un trabajo personal subordinado a un patrón, sea persona física o moral, mediante el pago de un salario), y con ello, surge la primera obligación del patrón que es inscribirse ante los citados Institutos dentro del plazo previsto en los artículos 90

segundo párrafo del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización y 8 del Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, e inscribir a sus trabajadores a fin de que gocen de los beneficios que en materia de seguridad social y vivienda otorgan dichos Institutos, por ende, es a partir de que se actualiza ese supuesto normativo (inicio de la existencia de la relación laboral) que surgen las obligaciones obrero patronales.

Es importante señalar que las obligaciones sean formales o sustanciales frente a una autoridad, surgen cuando el sujeto pasivo se ubica en el supuesto normativo generador de esas obligaciones y, en el caso, las obligaciones de un patrón frente al Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores nacen desde el momento en que se da el supuesto previsto en los artículos 90 y 8 en comento, a saber, cuando exista una relación laboral con la cual el patrón queda compelido a inscribirse ante dicho Instituto, así como a inscribir a sus trabajadores, al igual que a cumplir con las demás obligaciones en materia de vivienda, *so pena* de ser sancionado y, por tanto, a partir de que existe esa relación laboral, empezará a surtir efectos la relación jurídica entre el patrón y el Instituto en materia de vivienda.

Bajo este contexto, desde que nace la relación laboral, son obligaciones de los patrones, las siguientes:

Ley del Seguro Social

“Artículo 15. Los patrones están obligados a:

- I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles;

II. Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos que exijan la presente Ley y sus reglamentos. Es obligatorio conservar estos registros durante los cinco años siguientes al de su fecha;

III. Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto;

IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley y los reglamentos que correspondan;

V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código y los reglamentos respectivos;

VI. Tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, las cuales, en su caso, podrán ser exhibidas por los trabajadores para acreditar sus derechos.

Asimismo, deberán cubrir las cuotas obrero patronales, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento del patrón a las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en este último caso, su monto se destinará a la Reserva General Financiera y Actuarial a que se refiere el artículo 280, fracción IV de esta Ley, sin perjuicio de que a aquellos

trabajadores que acreditaran sus derechos, se les otorguen las prestaciones diferidas que les correspondan;

VII. Cumplir con las obligaciones que les impone el capítulo sexto del Título II de esta Ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

VIII. Cumplir con las demás disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, y

IX. Expedir y entregar, tratándose de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, constancia de los días laborados de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos.

Las disposiciones contenidas en las fracciones I, II, III y VI no son aplicables en los casos de construcción, ampliación o reparación de inmuebles, cuando los trabajos se realicen en forma personal por el propietario, o bien, obras realizadas por cooperación comunitaria, debiéndose comprobar el hecho, en los términos del reglamento respectivo.

La información a que se refieren las fracciones I, II, III y IV, deberá proporcionarse al Instituto en documento impreso, o en medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

“ARTICULO 29.- Son obligaciones de los patrones:

I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley;

Los patrones estarán obligados, siempre que contraten un nuevo trabajador, a solicitarle su número de Clave Única de Registro de Población.

Los patrones inscribirán a sus trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción;

II.- Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.

Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

Los patrones, al realizar el pago, deberán proporcionar la información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la presente Ley y, en lo aplicable, la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El registro sobre la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el

retiro, estará a cargo de las administradoras de fondos para el retiro, en los términos que se establecen en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento. Lo anterior, independientemente de los registros individuales que determine llevar el Instituto.

Es obligación del patrón pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral y subsistirá hasta que se presente el aviso de baja correspondiente. Si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el Instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las aportaciones pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta;

III.- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, en la forma y términos que establece esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. La integración y cálculo de la base salarial para efectos de los descuentos será la contenida en la fracción II del presente artículo.

A fin de que el Instituto pueda individualizar dichos descuentos, los patrones deberán proporcionarle la información relativa a cada trabajador en la forma y periodicidad que al efecto establezcan esta Ley y sus disposiciones reglamentarias;

IV.- Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, establecidas en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias;

V.- Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código Fiscal de la Federación y sus disposiciones reglamentarias. A efecto de evitar duplicidad de acciones, el Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social la coordinación de estas acciones fiscales;

VI.- Atender los requerimientos de pago e información que les formule el Instituto, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes;

VII.- Expedir y entregar, semanal o quincenalmente, a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, conforme a los períodos de pago establecidos, tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción.

Asimismo, deberán cubrir las aportaciones, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, en cuyo caso su monto se depositará en una cuenta específica que se manejará en los mismos términos que los recursos individualizados del Fondo Nacional de la Vivienda, hasta en tanto se esté en posibilidad de individualizar los pagos a favor de sus titulares, en los términos de esta Ley. Lo anterior, sin perjuicio de que aquellos trabajadores que acrediten sus derechos, se les abonen a sus cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, los importes que les correspondan.

La administradora de fondos para el retiro en la que el trabajador se encuentre registrado tendrá a petición del mismo, la obligación de individualizar las aportaciones a que se refiere esta fracción contra la presentación de las constancias mencionadas;

VIII.- Presentar al Instituto copia con firma autógrafa del informe sobre la situación fiscal del contribuyente con los anexos referentes a las contribuciones por concepto de aportaciones patronales de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, cuando en los términos de dicho Código, estén obligados a dictaminar por contador público autorizado sus estados financieros.

Cualquier otro patrón podrá optar por dictaminar por contador público autorizado el cumplimiento de sus obligaciones ante el Instituto en los términos de las disposiciones reglamentarias correspondientes, y

IX.- Las demás previstas en la Ley y sus reglamentos.

La obligación de efectuar las aportaciones y hacer los descuentos a que se refieren las fracciones II y III anteriores, se suspenderá cuando no se paguen salarios por ausencias en los términos de la Ley del Seguro Social, siempre que se dé aviso oportuno al Instituto, en conformidad al artículo 31. Tratándose de incapacidades expedidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, subsistirá la obligación del pago de aportaciones.

En caso de sustitución patronal, el patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo de las obligaciones derivadas de esta Ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de dos años, concluido el cual todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón.”

(Lo resaltado es nuestro)

Destacan las obligaciones del patrón de inscribir a sus trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de

Vivienda para los Trabajadores, así como a enterar las cuotas obrero patronales, pues este último es quien “retiene” la aportación del trabajador y junto con la de él, las debe enterar mensualmente o bimestralmente, según sea el caso, a los Institutos, tal como lo disponen los artículos 38³⁰ de la Ley del Seguro Social, 128³¹ del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización y 35³² de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores .

Es importante puntualizar que el incumplimiento del patrón de inscribir a sus trabajadores o de avisar el salario real o los cambios de éste, ocasionando que no puedan otorgarse las prestaciones a los trabajadores o sus beneficiarios, o bien, que dichas prestaciones se vean disminuidas en su cuantía, conlleva que el patrón sea el responsable de los daños y perjuicios causados, dando lugar a que el Instituto pueda fincar los capitales constitutivos respectivos, tal como lo dispone el artículo 186³³ de la Ley del Seguro Social; además de las multas y liquidaciones a que pueda hacerse acreedor conforme a las disposiciones 304, 304-A y 304-B³⁴

³⁰ “Artículo 38. El patrón al efectuar el pago de salarios a sus trabajadores, deberá retener las cuotas que a éstos les corresponde cubrir.”

³¹ “Artículo 128. Los asegurados en continuación voluntaria en el Régimen Obligatorio en los seguros conjuntos de Invalidez y Vida, de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez pagarán las cuotas respectivas por mensualidad adelantada, a más tardar el día diecisiete del mes de que se trate.”

³² “ARTICULO 35.- El pago de las aportaciones y descuentos señalados en el artículo 29 será por mensualidades vencidas, a más tardar los días diecisiete del mes inmediato siguiente.(...)”

TRANSITORIO

SEXTO.- La periodicidad del pago de las aportaciones y los descuentos a que se refiere el artículo 35, continuará siendo de forma bimestral hasta que en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se establezca que la periodicidad de pagos se realizará mensualmente.

³³ Artículo 186.- El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador o a sus beneficiarios, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribir a sus trabajadores o de avisar su salario real o los cambios que sufriera éste, no pudieran otorgarse las prestaciones, o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía. En este caso el Instituto fincará los capitales constitutivos respectivos, en los términos del artículo 79 de esta Ley.

³⁴ Artículo 304. Cuando los patrones y demás sujetos obligados realicen actos u omisiones, que impliquen el incumplimiento del pago de los conceptos fiscales que establece el artículo 287, serán sancionados con multa del cuarenta al cien por ciento del concepto omitido.

Artículo 304 A. Son infracciones a esta Ley y a sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se enumeran a continuación:

-
- I. No registrarse ante el Instituto, o hacerlo fuera del plazo establecido en la Ley;
 - II. No inscribir a sus trabajadores ante el Instituto o hacerlo en forma extemporánea;
 - III. No comunicar al Instituto o hacerlo extemporáneamente las modificaciones al salario base de cotización de sus trabajadores;
 - IV. No determinar o determinar en forma extemporánea las cuotas obrero patronales legalmente a su cargo;
 - V. No informar al trabajador o al sindicato de las aportaciones realizadas a la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
 - VI. Presentar al Instituto los avisos afiliatorios, formularios, comprobantes de afiliación, registros de obras o cédulas de determinación de cuotas obrero patronales con datos falsos, salvo aquéllos que por su naturaleza no sean de su responsabilidad;
 - VII. No llevar los registros de nóminas o listas de raya, en los términos que señala la Ley y el Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social;
 - VIII. No entregar a sus trabajadores la constancia semanal o quincenal de los días laborados, en caso de estar obligado a ello;
 - IX. No proporcionar, cuando el Instituto se lo requiera, los elementos necesarios para determinar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo o hacerlo con documentación alterada o falsa;
 - X. Obstaculizar o impedir, por sí o por interpósita persona, las inspecciones o visitas domiciliarias, así como el procedimiento administrativo de ejecución, que ordene el Instituto;
 - XI. No cooperar con el Instituto en los términos del artículo 83 de la Ley, en la realización de estudios e investigaciones para determinar factores causales y medidas preventivas de riesgos de trabajo, en proporcionar datos e informes que permitan la elaboración de estadísticas de ocurrencias y en difundir, en el ámbito de sus empresas, las normas sobre prevención de riesgos de trabajo;
 - XII. No dar aviso al Instituto de los riesgos de trabajo, ocultar su ocurrencia en las instalaciones o fuera de ellas en el desarrollo de sus actividades, o no llevar los registros de los riesgos de trabajo o no mantenerlos actualizados;
 - XIII. No conservar los documentos que estén siendo revisados durante una visita domiciliaria o los bienes muebles en los que se dejen depositados los mismos como consecuencia de su aseguramiento;
 - XIV. Alterar, desprender o destruir, por sí o por interpósita persona, los documentos, sellos o marcas colocados por los visitadores del Instituto con el fin de asegurar la contabilidad, en los sistemas, libros, registros y demás documentos que la integren, así como en los equipos, muebles u oficinas en que se encuentre depositada dicha contabilidad y que se le hayan dejado en depósito como consecuencia del aseguramiento derivado de una visita domiciliaria;
 - XV. No presentar la revisión anual obligatoria de su siniestralidad y determinación de la prima del seguro de riesgos de trabajo o hacerlo extemporáneamente o con datos falsos o incompletos, en relación con el periodo y plazos señalados en el reglamento correspondiente. No se impondrá multa a los patrones por la no presentación de los formularios de determinación de la prima del seguro antes mencionado cuando ésta resulte igual a la del ejercicio anterior;

de la citada Ley, salvo que exista cumplimiento espontáneo en los términos señalados en el artículo 304-C³⁵ del mismo ordenamiento.

XVI. No dar aviso al Instituto o hacerlo extemporáneamente del cambio de domicilio de una empresa o establecimiento, cuando se encuentre en alguno de los supuestos que señala el reglamento respectivo;

XVII. No retener las cuotas a cargo de sus trabajadores cuando así le corresponda legalmente, o habiéndolas retenido, no enterarlas al Instituto;

XVIII. No comunicar al Instituto por escrito sobre el estallamiento de huelga o terminación de la misma; la suspensión; cambio o término de actividades; la clausura; el cambio de nombre o razón social; la fusión o escisión;

XIX. Omitir o presentar extemporáneamente el dictamen por contador público autorizado cuando se haya ejercido dicha opción en términos del artículo 16 de esta Ley;

XX. No cumplir o hacerlo extemporáneamente con la obligación de dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones ante el Instituto, y

XXI. Notificar en forma extemporánea, hacerlo con datos falsos o incompletos o bien, omitir notificar al Instituto en los términos del reglamento respectivo, el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realicen los patrones que esporádica o permanentemente se dediquen a la industria de la construcción.

Artículo 304 B. Las infracciones señaladas en el artículo anterior, se sancionarán considerando la gravedad, condiciones particulares del infractor y en su caso la reincidencia, en la forma siguiente:

I. Las previstas en las fracciones IV, V, VII, VIII, XI, XVI y XIX con multa equivalente al importe de veinte a setenta y cinco veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;

II. Las previstas en las fracciones III, X, XIII y XVIII con multa equivalente al importe de veinte a ciento veinticinco veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;

III. Las previstas en las fracciones VI, IX y XV con multa equivalente al importe de veinte a doscientas diez veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, y

IV. Las previstas en las fracciones I, II, XII, XIV, XVII, XX y XXI con multa equivalente al importe de veinte a trescientas cincuenta veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

³⁵ Artículo 304 C. No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones patronales fuera de los plazos señalados por la Ley o cuando se haya incurrido en infracción por caso fortuito o fuerza mayor. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:

I. La omisión sea descubierta por el Instituto;

II. La omisión haya sido corregida por el patrón después de que el Instituto hubiere notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por el mismo, tendientes a la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social, y

Una vez explicado cuándo nace la relación de trabajo, se precisa que ésta puede finalizar por rescisión y por terminación, la *primera*, entendida como el acto jurídico unilateral realizado por el trabajador o el patrón, consistente en dejar sin efecto la relación o el contrato de trabajo por alguna de las causas señaladas en la Ley Federal del Trabajo. La rescisión es un acto unilateral, pero no arbitrario, en atención a que tanto el patrón como el trabajador están obligados a probar la causa de rescisión que invoquen para romper la relación o el contrato de trabajo³⁶.

La *segunda*, a saber, la terminación de la relación de trabajo, es la cesación o conclusión de la relación o contrato de trabajo por las causas señaladas en la ley³⁷.

El artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo señala como causas de terminación de las relaciones de trabajo:

- I. El mutuo consentimiento de las partes;
- II. La muerte del trabajador;
- III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38;
- IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y

III. La omisión haya sido corregida por el patrón con posterioridad a los 15 días siguientes a la presentación del dictamen por contador público autorizado ante el Instituto, respecto de actos u omisiones en que hubiere incurrido y que se observen en el dictamen.

³⁶ BAILON, Valdovinos Rosalio, "DERECHO LABORAL, TEORIA, DICCIONARIO, PREGUNTAS Y RESPUESTAS", Editorial Mundo Jurídico, p. 83, México.

³⁷ Idem p. 83.

V. Los casos a que se refiere el artículo 434, a saber: a) Por la fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos; b) La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación; c) El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva; d) Los casos del artículo 38 (esto es, cuando el trabajo esté relacionado con la explotación de minas y sea por tiempo u obra determinado o para la inversión de capital determinado) y e) El concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos.

De esta manera, una vez que concluya la relación de trabajo por cualquiera de las causas señaladas anteriormente, es menester que el patrón informe de esa terminación al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, a través de un aviso de baja, pues será hasta ese momento en que el patrón dejará de tener que cumplir con sus obligaciones patronales previstas en los artículos 15 de la Ley del Seguro Social y 29 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores respecto del trabajador que dio de baja.

Corrobora lo anterior, lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, que señala:

“Artículo 57. Los patronos o sujetos obligados deberán comunicar al Instituto, a través de los medios autorizados, las bajas de los trabajadores cuando termine la relación laboral o dejen de ser sujetos de aseguramiento, en el plazo de cinco días hábiles, contado a partir del día siguiente de la fecha en que se dé el supuesto respectivo.

En el caso de la presentación del aviso de baja, dentro del término legal, éste surtirá sus efectos a partir de la fecha señalada por el patrón en dicho aviso, teniéndose como cotizado el día que se señale como fecha de la baja.

En el caso de la presentación extemporánea del aviso de baja, éste surtirá sus efectos a partir del día siguiente al de su recepción por el Instituto, con excepción de los casos en que el propio Instituto hubiese dictaminado pensiones de riesgos de trabajo o de invalidez, en cuyo caso la baja surtirá sus efectos a partir de la fecha que en el mismo se señale.”

Así como el diverso artículo 29, fracción II, quinto párrafo de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al señalar en la parte de nuestro interés, lo siguiente:

“Es obligación del patrón pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral y subsistirá hasta que se presente el aviso de baja correspondiente. Si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el Instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las aportaciones pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta...”

2.2.3. Organismos que liquidan las cuotas obrero patronales.

Como se adelantó, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de conformidad con los artículos 267 y 268 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores,

son organismos fiscales autónomos, que dentro de sus atribuciones, tienen la determinación de créditos fiscales.

El tratadista Arturo Humphrey Salinas³⁸ señala que se debe entender por organismos fiscales autónomos aquellas instituciones, que, de conformidad con lo dispuesto por la ley, son autoridades fiscales sin pertenecer a la organización centralizada del poder público.

Conforme a los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social, el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscales. Para este efecto, de acuerdo con el artículo 251, fracciones XII y XIV de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene facultades para recaudar, así como cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas, como sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Así como, para determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, al igual que sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la Ley y demás disposiciones aplicables.

Por su parte, en cuanto al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el artículo 30, fracción I de la Ley que lo regula, señala que dicho Instituto está facultado para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales, como de los descuentos omitidos, así como calcular su actualización y recargos que se generen, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago.

³⁸ HUMPHERY, Salinas Arturo. "Formulario de instancias, defensas, recursos y juicios de índole fiscal", Docal Editores, S.A. Primera Edición, 1977, p. 34

En tal virtud, los organismos fiscales autónomos para desempeñar esas facultades de liquidación, pueden llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros, así como documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional y de cuotas obrero patronales que les impone la Ley, pero para efectos de esa revisión, también pueden hacerlo con base en los datos o elementos en poder de dichos organismos.

Bajo ese contexto, los organismos fiscales autónomos tienen el carácter de autoridades fiscales, con las facultades mencionadas anteriormente, cuya finalidad es comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de vivienda y de aseguramiento, esto último, conforme a la Ley del Seguro Social, con la consecuencia de que en caso de observar irregularidades, dichos organismos pueden determinar, liquidar, o establecer las bases para la liquidación del crédito fiscal por cuotas, aportaciones y entero de descuentos (amortizaciones).

La emisión de las cédulas de liquidación, puede deberse a diversas hipótesis, como la incorrecta integración del salario base de cotización; incorrecta clasificación de las empresas y prima para la cobertura del seguro de riesgos de trabajo; incorrecta afiliación de sujetos al régimen obligatorio; errores en declaraciones informativas; observaciones derivadas de dictamen; consecuencias en caso de sustitución patronal; consecuencias en responsabilidad solidaria; denuncias de trabajadores; entre otras³⁹.

Corroboran lo anterior, los diversos precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales como los Amparos en revisión números 3380/84, 1546/91, 1946/91, en cuyas ejecutorias, ha sostenido:

³⁹ Colegio de Contadores Públicos de México, "Los Medios de Defensa en Materia de Seguridad Social", 5 de agosto del 2004.

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, creado inicialmente como un mero organismo público descentralizado, tuvo y tiene a su cargo la prestación de un servicio público obligatorio de enorme trascendencia como lo es el Seguro Social; sin embargo con la intención de que se prestara eficazmente dicho servicio, al carácter ejecutivo que hasta entonces tenían las cuotas que el Instituto tenía derecho de percibir para financiar sus servicios, se les atribuyó el carácter de créditos fiscales, es decir, la naturaleza de contribuciones de derecho público. De esta manera el Instituto que hasta entonces era sólo administrador del servicio, se le investió de una nueva naturaleza y de ser sólo organismo público descentralizado pasó a ostentar el carácter de autoridad tributaria, como organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, que es de carácter coactivo, según lo dispuesto en los artículos 260 y 271 de la Ley del Seguro Social. En términos de lo expuesto, el Instituto Mexicano del Seguro Social forma parte de la administración pública federal y el Ejecutivo de la Unión, por su conducto, presta el seguro social, que de ser sólo un medio de protección para los trabajadores, ha llegado a ser un instrumento básico (global) de seguridad social bajo la forma de un servicio público de carácter nacional, como lo dice el artículo 4o. de la ley invocada. Las cuotas obrero patronales asimiladas a créditos fiscales no tienen ese carácter sólo desde el punto de vista formal, es decir, para su determinación y cobro coactivo, sino que teniendo la calidad de aportaciones de seguridad social, son contribuciones que debe percibir el Estado, al igual que los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación. El Instituto Mexicano del Seguro Social, que forma parte de la administración pública federal como auténtico organismo del Estado, en su modalidad de organismo

público descentralizado, según el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es también por determinación legal una autoridad tributaria y tiene la facultad de percibir contribuciones; por ende, está sujeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, para no actuar arbitrariamente, es decir, estando investido de poder, es constitucionalmente responsable de su ejercicio y esto implica que para ejercitar la facultad económico coactiva, pudiendo investigar la generación de las aportaciones de seguridad social que haya de percibir, dar las bases para su liquidación y determinación, determinarlas, cobrarlas y percibir las sin acudir para ello ante los tribunales previamente establecidos (artículo 260 de la ley de la materia), dichas aportaciones como toda contribución deben ceñirse a los requisitos de proporcionalidad, equidad y legalidad en materia tributaria que establece el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna.”

Sin embargo, será hasta que se notifique la liquidación del crédito fiscal, que podrá surtir todos sus efectos jurídicos y, a partir de ese momento, surge el derecho del afectado para impugnarlo por los medios permitidos por las leyes.

2.3. Medios de impugnación contra las cédulas de liquidación de las cuotas obrero patronales.

2.3.1. El Recurso de Inconformidad.

El acto administrativo definitivo es el presupuesto indispensable para la existencia del recurso administrativo o bien del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso (para el tema de la presente tesis, interesa el recurso de inconformidad así como el juicio ante dicho Tribunal).

Respecto de lo que significa *acto administrativo*, el tratadista Andrés Serra Rojas⁴⁰, lo ha definido como *“una declaración de la voluntad de conocimientos y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”*.

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito, definieron el acto administrativo, a través de la tesis número I.4º.A.341 A, visible en la página 1284 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, de marzo de 2002, correspondiente a la novena época, como:

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.” (Lo subrayado es nuestro).

No obstante lo anterior, es importante señalar que los medios de defensa no proceden contra cualquier acto de autoridad, sino solo respecto de aquellos que tengan el carácter de definitivos.

⁴⁰ SERRA, Rojas Andrés, “Derecho Administrativo, Segundo Curso”, Editorial Porrúa, pp. 815-818, México.

En términos del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, en contra del acto de autoridad emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, en el que liquiden cuotas obrero patronales omitidas o por diferencias (*en el caso del Instituto primeramente mencionado*), aportaciones o amortizaciones omitidas o por diferencias (*en el caso del segundo Instituto comentado*), así como cualquier otro acto de autoridad emitido por dichos Institutos, el contribuyente a quien se dirige la resolución, puede interponer el recurso de inconformidad.

El artículo 294 en comento, es del tenor literal siguiente:

Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.

Tratadistas de la materia, como Gonzalo Armienta Hernández, Alberto Sánchez Pichardo, Alfonso Nava Negrete y Gabino Fraga⁴¹, entre otros, han definido al recurso administrativo. Este último señaló que es *“el medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”*.

⁴¹ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, S.A., p.435, México.

El objeto de los recursos administrativos, en general, es controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la Ley⁴².

Existen diversos tipos de recursos administrativos, tales como:

- El recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- En materia tributaria: 1. El recurso de revocación en términos del Código Fiscal de la Federación (Artículos 116 a 129), y; 2. El de inconformidad de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.
- En **materia de seguridad social**: 1. El recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social (Artículos 294 y 295); 2. El recurso de Revocación previsto en el Reglamento de Recurso de Inconformidad tramitado ante el IMSS (Artículos 31 a 34); 3. Recurso de inconformidad de acuerdo con la Ley del INFONAVIT; 4. El recurso de inconformidad en términos de la Ley del ISSSTE (Artículos 58 y 124, fracción II); 5. El recurso de reconsideración previsto en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- En materia económica: 1. El recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor (se tramita en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de conformidad con el artículo 135 de la Ley de la Procuraduría Federal del Consumidor). 2.- El recurso de reconsideración de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, y; 3.- El recurso de revocación de acuerdo a la Ley de Comercio Exterior (se tramita en términos del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo al artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, pero a diferencia de éste, es de agotamiento obligatorio previo al juicio contencioso administrativo).

⁴² ARMIENTA, Hernández Gonzalo, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", Editorial Porrúa, p.55, México.

➤ En materia financiera: El recurso de revisión tramitado de acuerdo a la Ley de Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros.

Para el caso de la presente tesis, nos adentraremos al estudio del recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el del mismo nombre, ante el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

En cuanto al recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, tenemos que la competencia de ese Instituto para tramitar y resolver dicho recurso, deriva del artículo 2 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, que reza:

“ARTÍCULO 2.- La autoridad competente para tramitar y resolver el recurso de inconformidad son los Consejos Consultivos Delegacionales, según lo establece el artículo 2 del Reglamento del Recurso de Inconformidad.”

Por su parte, la competencia material deriva del artículo 251, fracción XXXIV de la Ley del Seguro Social, que señala:

“Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

(...)

XXXIV. Tramitar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley, así como los recursos previstos en el Código, respecto al procedimiento administrativo de ejecución.”

Mientras que su competencia territorial, está prevista en el artículo 155 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, que señala:

“Artículo 155. Las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto ejercerán las facultades que les confieren la Ley, sus reglamentos, y los acuerdos del Consejo Técnico, dentro de la circunscripción territorial siguiente:
(...)”.

Como ya se mencionó, el recurso de inconformidad, en términos del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, procede contra actos definitivos emitidos por el Instituto. Es decir, actos de autoridad que crean, modifican o extinguen por si o ante si, situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica del inconforme y que son dictados de manera unilateral.

Los sujetos que pueden interponer este recurso, son el patrón, así como el asegurado y sus beneficiarios⁴³.

Sin embargo, no podemos concluir este apartado - y de hecho es el preámbulo necesario para analizar lo relativo al juicio contencioso administrativo-, sin precisar la optatividad de la interposición del recurso de inconformidad, o bien, del juicio en comento, pues en términos del artículo 295 de la Ley del Seguro Social, en contra de un acto definitivo del Instituto, se podrá interponer el recurso de inconformidad, o proceder a su impugnación ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando sea una controversia entre el asegurado o sus beneficiarios y el Instituto, o proceder a su impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando sea una controversia entre el patrón y el Instituto.

⁴³ Se precisa que no es objetivo de esta tesis profundizar en las etapas del recurso y aspectos inherentes al mismo.

Por otra parte, en cuanto al recurso de inconformidad ante el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, tenemos que en términos del artículo 52 de la Ley que lo rige, en los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patronos, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad, en los términos que regula el Reglamento respectivo.

Respecto a la competencia de dicho Instituto para resolver el recurso de inconformidad, tenemos que se desprende del artículo 13 del Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

En cuanto a la optatividad del recurso de inconformidad, los artículos 53 y 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, señalan:

“ARTICULO 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.”

“ARTICULO 54.- Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal.

De los preceptos insertos se desprende, medularmente, que frente a las controversias suscitadas entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos, se puede interponer el recurso de inconformidad, o bien, el juicio ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Mientras que las controversias suscitadas entre los patrones y el Instituto, se puede interponer el mencionado recurso o acudir al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Así, por un lado, está el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, el recurso del mismo nombre ante el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y, por el otro, optativamente para el gobernado, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2.3.2. Juicio Contencioso Administrativo.

2.3.2.1 Preámbulo.

El juicio contencioso administrativo lo define el tratadista Juan Palomar de Miguel⁴⁴, como *“el que tiene por objeto anular una resolución en que se impone una carga fiscal”*

⁴⁴ PALOMAR, De Miguel Juan, “Diccionario para Juristas”, Editorial Porrúa, p. 876 México.

Por su parte, Quintana Valtierra⁴⁵, señala *“El juicio fiscal es un proceso de partes y no un proceso oficioso, ya que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad del contribuyente y el fisco y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar por el esclarecimiento de la verdad. Cabe destacar que el procedimiento para la tramitación de los juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, está estructurado por los principios de un Juicio y no con los de un Recurso”*.

El juicio contencioso administrativo, actualmente, está regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del cual conoce el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por ende, se estima pertinente, primeramente, aunque sea brevemente, repasar los antecedentes del órgano ante el cual se tramita.

Al respecto, el tratadista Alfonso Nava Negrete⁴⁶, refiere que dicho Tribunal fue concebido en 1936 por la Ley de Justicia Fiscal (emitida el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1936 por Lázaro Cárdenas del Río, Presidente de la República) y que le precedieron dos tribunales administrativos creados en el siglo XIX, el primero, bajo la dictadura de Antonio López de Santa Ana, en 1853 cuya ley orgánica se debió al jurista Teodosio Lares y el segundo, bajo el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, obra del mismo jurista.

Agrega, que las dos leyes que dieron vida a esos tribunales se inspiraron en el sistema francés de justicia administrativa imperante en esos tiempos, es decir, el de justicia retenida impartida por el Consejo de Estado Francés, siendo que bajo dicho sistema, las sentencias que dictaba el citado Consejo, requerían para su definitividad, de la posterior aprobación del ministerio

⁴⁵ QUINTANA, Valtierra Jesús, “Derecho Tributario Mexicano”, Editorial Trillas, p.261, México.

⁴⁶ NAVA, Negrete Alfonso, “70 años del Tribunal Administrativo Federal en México”, artículo consultable en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Nacional de México, Tomo LVII, número 247, Enero-Junio de 2007.

administrativo que había dictado el acto o resolución enjuiciada, esto era la justicia retenida.

Destaca que bajo la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se creó el citado Tribunal, denominado “Tribunal Fiscal de la Federación”, que conocía únicamente de la materia fiscal, bajo el esquema de justicia delegada, autónomo y de plena jurisdicción, es decir sin requerir aprobación de autoridad alguna, con lo cual se abandona la justicia retenida. Dicho Tribunal inició sus trabajos el 1° de enero de 1937 y su competencia se restringía a los asuntos contenciosos fiscales federales, es decir, a las controversias fiscales que daban origen a resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de un organismo fiscal autónomo en contra de los contribuyentes (que en aquel momento no existían, pues el Instituto Mexicano del Seguro Social fue creado hasta la década siguiente y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores hasta 1976), en ese entonces llamados causantes.

Precisa que la Ley de Justicia Fiscal duró solo dos años, pues el 1° de enero de 1939 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938), entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación, que era sustantivo y adjetivo, siendo en esta última parte en la que regulaba el juicio de nulidad - llamado entonces fase contenciosa del procedimiento tributario - y la organización del Tribunal.

Menciona la larga experiencia acumulada a través de la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936, los códigos fiscales de la federación de 1938 y 1966, que estructuraron, al igual que perfeccionaron el juicio de nulidad fiscal, así conocido y vivido hasta el tercer código de 1981-habiendo sido derogado el Título VI, que regulaba el citado juicio, apenas en diciembre de 2005-⁴⁷.

⁴⁷ Idem p. 251.

Señala que esa experiencia, fue de la mano de la experiencia legislativa, que dotó a dicho Tribunal, poco a poco, también de competencia en asuntos administrativos, como pensiones civiles de los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, responsabilidades administrativas de servidores públicos de la federación, cuotas de seguridad del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, entre otras.

El autor en consulta menciona que con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal, acaecida el 31 de diciembre de 2000, se adicionó una fracción (XIII) al artículo 11, que plasmó la competencia total en lo contencioso administrativo, al señalar: *“Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelven un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”*⁴⁸.

Es el 1° de diciembre de 2005, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 1° de enero de 2006, derogando la parte adjetiva que contemplaba el Código Fiscal de la Federación (Título VI).

Con esta última ley, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pasó a ser de plena jurisdicción, dejando atrás por completo la mera anulación.

En cuanto a la distinción de juicio de plena jurisdicción y de anulación o legitimidad, el tratadista Emilio Margain Manatou⁴⁹, señala lo siguiente:

- a) En el primero, se alega la violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.

⁴⁸ Idem p. 254.

⁴⁹ MARGAIN, Manatou Emilio, “De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad”, Editorial Porrúa, 2006, pp.1, 3, México,

- b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- c) En el primero, el efecto de la sentencia es *interpartes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción, la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.

En cuanto a este punto, el tratadista Alfonso Nava Negrete⁵⁰ señala que el Tribunal administrativo de simple anulación, dicta sólo sentencias declarativas de nulidad del acto o resolución impugnados y será la autoridad administrativa la responsable, después de darle cumplimiento, emitiendo una resolución administrativa que revoque o deje sin efectos a aquellos. Por su parte, el de plena jurisdicción, no sólo anula con sus sentencias el acto o resolución combatidos, sino que además condena a la autoridad administrativa a que realice o no cierta conducta o actos, e inclusive, con su sentencia, puede sustituir al acto de la autoridad⁵¹. Tal es el caso de la atribución que tiene el citado Tribunal a partir de la reforma de 2000, y que actualmente se corrobora con lo dispuesto en el artículo 52, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que reza:

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

(...)

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

- a)** Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b)** Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

⁵⁰ Op Cit, p. 257.

⁵¹ Idem. p. 258.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”

A manera de corolario, resultan ilustrativas las características que del citado Tribunal señala el maestro Andrés Serra Rojas⁵²:

I.- Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional⁵³.

II.- El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste.

III.- El Tribunal Fiscal es un Tribunal de derecho.

IV.- La competencia del Tribunal es limitada y salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse.

V.- El Tribunal es un Tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.

VI.- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de leyes⁵⁴. Pues

⁵² SERRA, Rojas Andrés, “Derecho Administrativo, Segundo Curso”, Editorial Porrúa, 1977, p.815-818, México.

⁵³ La calificación de institución administrativa obedece a que desde su creación, el Tribunal fue considerado inmerso en el Poder Ejecutivo, sin embargo, en la actualidad, está clara su independencia de éste y su autonomía constitucional.

⁵⁴ Actualmente si bien no puede conocer de la constitucionalidad de leyes, en uso del control difuso de constitucionalidad sí puede inaplicarlas o apartarse cuando considere que son violatorias de los derechos humanos.

Es ilustrativa la jurisprudencia número 2a./J. 16/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 984 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, materias: Común, Administrativa, Décima Época, que reza:

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden **inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.** La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Tesis de jurisprudencia 16/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de febrero de dos mil catorce.
(Lo resaltado es nuestro).

debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos.

En cuanto a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tenemos que se desprende del artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley”.⁵⁵

Así como de los artículos 3 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (vigentes a partir del 19 de julio de 2016, conforme al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016), que señalan:

⁵⁵ Esto es, a través del juicio de lesividad.

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

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

VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

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

XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo 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 positiva 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;

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XIX. Las señaladas en esta 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 35. Además de los juicios a que se refiere el artículo 3, las Salas Regionales conocerán de aquellos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las resoluciones definitivas relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Las dictadas por autoridades administrativas en materia de licitaciones públicas;

III. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación, o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante, y las que por repetición impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado los pagos correspondientes a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

IV. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, respecto de los supuestos descritos en los incisos anteriores de este artículo;

V. Las dictadas en los juicios promovidos por los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y demás personal del tribunal, en contra de sanciones derivadas de actos u omisiones que constituyan faltas administrativas no graves, impuestas por la Junta de Gobierno y Administración o por el Órgano Interno de Control, en aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y

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

En conclusión, la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se centra en:

- a) Resoluciones administrativas definitivas (descritas en los diversos incisos del artículo 3, así como del 35 de la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional).
- b) Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos.
- c) Juicio de lesividad.

2.3.2.2 Síntesis de las etapas procesales del juicio contencioso administrativo.

No es propósito de la presente tesis profundizar en las etapas del juicio en comento, por lo que brevemente se explican:

Las principales etapas son:

- a) Interposición de la demanda, dentro del plazo de 30 días hábiles para el juicio ordinario, así como para el sumario (artículos 13, fracciones I y II, así como de 5 años para el juicio de lesividad – fracción III- y 58-2 -a partir de la reforma a dicho precepto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2016, respectivamente- de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).
- b) Contestación de la demanda en el plazo de 30 días hábiles dentro del juicio ordinario y de 15 días hábiles en el juicio sumario (artículos

19 y 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- c) Ampliación de demanda, cuando se actualicen los supuestos previstos en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para lo cual, en el juicio ordinario se cuentan con 10 días hábiles conforme a dicho precepto, y en el juicio sumario con 5 días hábiles (artículo 58-6, primer párrafo de la citada Ley).
- d) Contestación a la ampliación de demanda en el plazo de 10 días hábiles en el juicio ordinario y de 5 días hábiles en el juicio sumario (artículos 19 y 58-6, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).
- e) Alegatos, en el plazo de cinco días, siguientes a los cinco días transcurridos después de que haya concluido la sustanciación del juicio (conforme al artículo 47 de la ley en comento) y, en el caso del juicio sumario, se pueden formular hasta antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción que se fija desde la admisión de la demanda, o bien de tres días hábiles cuando el Magistrado advierta que el expediente se encuentra debidamente integrado (artículos 58-4, segundo párrafo, 58-11 y 58-12 segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)

2.3.2.3. Sujetos del juicio contencioso administrativo- Figura del tercero interesado.

En términos del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio contencioso administrativo, las siguientes:

- El demandante. Es decir, la persona física o moral a quien esté dirigida la resolución definitiva impugnada (puede incluso figurar como

actor un ente público destinatario de un acto de autoridad que sí le imponga un deber u obligación, o bien, cuando sea parte actora en el juicio de lesividad).

- Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (esto en el caso del juicio de lesividad).

- c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Para el propósito de esta tesis, destacaremos la figura del tercero interesado como parte en el juicio contencioso administrativo.

La comparecencia en el juicio del tercero, por disposición expresa de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es cuando tenga un derecho incompatible con el demandante (ejemplo, los trabajadores, cuando en la resolución liquidatoria de créditos fiscales se determina un reparto de utilidades, o dichos trabajadores, cuando el patrón demandante, niegue la relación laboral con ellos, etcétera).

Asimismo, en términos de la Ley en cita, cuando exista dicho tercero en el juicio, se le debe correr traslado de la demanda y anexos a fin de que en el plazo de 30 días hábiles, tratándose del juicio ordinario, o de 15 días hábiles en el juicio sumario, se apersona en el juicio y manifieste lo que a su derecho convenga, tal como lo disponen los artículos 18 y 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dicho tercero, en caso de apersonarse, podrá intervenir en el juicio en los mismos términos otorgados en cada etapa a la autoridad demandada, se reitera, dado el carácter incompatible que tiene con la parte actora del juicio (demandante).

En cuanto a la intervención procesal de un tercero, resulta ilustrativo lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis número 270/2009, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Primero en Materia Civil del Primer Circuito, en la que sostuvo:

“1. Intervención procesal de terceros

La intervención procesal debe entenderse como la introducción en un proceso pendiente entre dos o más partes de una tercera persona que formula frente o junto a las partes originarias una determinada pretensión, encaminada bien a la inmediata defensa de un propio derecho, bien a la defensa del derecho de cualquiera de las partes personadas⁵⁶, la cual encuentra su fundamento en el reconocimiento de que la actividad de las partes actora y demandada en el procedimiento, puede generar de modo directo o reflejo determinadas consecuencias jurídicas, lesivas de los derechos e intereses de otras personas no oídas en juicio por no haber sido parte.

2. Tipos de intervenciones procesales.

La intervención procesal puede encontrar su génesis en torno a su carácter voluntario o provocado. Si la intervención se produce por la mera voluntad del tercero, se trata de una intervención voluntaria o

⁵⁶ SERRA, Domínguez M., “Intervención de terceros en el proceso, en Estudios de Derecho Procesal”, Barcelona, 1969, p. 207.

*facultativa; cuando resulta de la iniciativa o de la llamada de las partes iniciales, se habla de intervención provocada*⁵⁷.

3. Clases de intervención voluntaria.

La intervención voluntaria parte del deseo del tercero, la cual se funda en un interés directo y legítimo en el resultado del pleito.

La doctrina ha distinguido dos clases de intervención voluntaria:

A. *La intervención principal en la que el tercero se dirige contra ambas partes (demandante y demandado), pretendiendo una tutela jurisdiccional que resulta incompatible con la solicitada por las mismas. Las acciones ejercitadas en el proceso son tres: a) la ejercida en la demanda contra el demandado inicial; b) la acción meramente declarativa que el interviniente dirige frente al demandante; y, c) la acción mero declarativa y/o, en su caso, constitutiva o de condena, que el tercero presenta contra el demandado y/o el demandante*

B. *La intervención adhesiva en la que el tercero sostiene la postura de alguna de las partes originarias, ya sea el demandante ya el demandado. En razón del interés que legitima su intervención, cabe distinguir a su vez: a) La intervención adhesiva litisconsorcial, que tiene lugar cuando el tercero acredita ser titular de la relación jurídica objeto del proceso y, b) La intervención adhesiva simple, que tiene como fundamento un interés legítimo en el resultado del pleito, afirmado por un tercero que no es titular de la relación jurídica que determina el objeto del juicio*⁵⁸.

Ahora bien, para efectos prácticos se estima innecesario abundar sobre el tema de la intervención voluntaria, pues la materia de la

⁵⁷ VALL-LLOVERA, Oromí Susana, "Intervención Voluntaria de Terceros en el Proceso Civil", Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. p. 16.

Madrid 2007 Barcelona

⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 17 y18.

presente contradicción, se refiere a una intervención provocada, es decir, que no contiene la voluntad expresa del tercero para intervenir en un proceso.

4. Intervención provocada en un proceso.

Llamar a un tercero a juicio o litisdenunciación, es poner en conocimiento de un tercero la existencia del litigio, que se estima, podría producir efectos directos, ejecutivos o constitutivos, en la esfera jurídica de dicha parte. Dicha intervención provocada —en un proceso pendiente— puede ser promovida por una de las partes o por el Juez, con el fin de que el tercero quede vinculado a juicio, haciéndole ingresar al mismo como parte principal y litisconsorte o como interviniente adhesivo⁵⁹.

La intervención provocada en el proceso, no contiene la voluntad de éste para intervenir en el litigio, sin embargo, ello no trae como consecuencia que dicha intervención pueda considerarse forzosa o coactiva, pues el tercero sólo tiene el derecho y la carga de comparecer en su interés, es decir, no tiene la obligación de hacerlo ni incurre en rebeldía; su actuación es voluntaria, aunque ha de aceptar los perjuicios que le ocasione su ausencia.

De esta forma, se considera que la litisdenunciación constituye una garantía para el interviniente, ya que puede evitar el efecto ejecutivo directo o perjudicial de una sentencia dictada en un juicio que le era ajeno.

⁵⁹ Razonamiento plasmado en la resolución contenida en la contradicción de tesis 2/98-P, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veinticuatro de octubre del año dos mil; resuelta por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza.

El anterior argumento, encuentra justificación en la jurisprudencia P./J.147/2002, sustentada por el Pleno de este Máximo Tribunal, que a la letra dice:

“LITISDENUNCIACIÓN O DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. SU NEGATIVA ES UN ACTO DENTRO DEL JUICIO CONTRA EL QUE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). Conforme a la regla genérica establecida en los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, en relación con la jurisprudencia P./J. 24/92, de rubro: "EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ÉSTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS.", en principio, la negativa a denunciar el juicio a terceros constituiría una violación de carácter procesal susceptible de hacerse valer en la vía de amparo directo que en su oportunidad se promueva contra la sentencia definitiva que ponga fin al juicio, porque no afecta de modo directo e inmediato los derechos sustantivos tutelados por las garantías individuales. Sin embargo, la actual integración de este Tribunal Pleno estableció que si bien es cierto que la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados en amparo directo, también lo es que no es único ni absoluto, sino que debe aceptarse, de manera excepcional, que el juicio de amparo indirecto también procede tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior, afectación que debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, criterio que fue sustentado en la tesis visible en la página 137, Tomo IV, noviembre de 1996, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, identificada con el número CXXXIV/96, de rubro: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (INTERRUPCIÓN PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA

RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA.').". En estas condiciones, debe decirse que la negativa a denunciar el juicio a terceros, constituye una violación de tal trascendencia y magnitud, que se justifica la procedencia del juicio de amparo indirecto en su contra, en atención a que tal figura jurídica o litisdenunciación constituye no sólo una garantía de audiencia concedida en favor del tercero interesado, quien mediante su intervención en el procedimiento puede evitar los efectos directos o reflejos de la cosa juzgada, sino que también significa para el denunciante la posibilidad de que la sentencia que llegare a dictarse vincule al tercero en sus efectos constitutivos o ejecutivos, de modo que éste no pueda oponer defensas a la cosa juzgada, distintas de las analizadas en el juicio donde se formule la denuncia, en el posterior proceso que éste siga en su contra o en el que incoe el propio tercero. Además, dicha violación resulta ser de imposible reparación, pues en el supuesto de que la sentencia fuera desfavorable al denunciante, ya no podrá ser reparada precisamente porque el juicio puede y debe resolverse aun sin la intervención del tercero llamado al mismo, lo que implica que la violación trascendería incluso al dictado de la sentencia, porque en el ulterior juicio el tercero preterido podrá oponerse eficazmente a la cosa juzgada por no haber sido llamado en el procedimiento anterior, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, al disponer: "La sentencia firme produce acción y excepción contra los que litigaron y contra terceros llamados legalmente al juicio.-El tercero puede excepcionarse contra la sentencia firme, pero no contra la que recayó en juicio de estado civil, a menos que alegue colusión de los litigantes para perjudicarlo.". En consecuencia, sostener que la negativa a denunciar el juicio a terceros es sólo una violación procesal cuyos efectos desaparecerán con el dictado de una sentencia favorable al denunciante, implica prejuzgar y desconocer anticipadamente el carácter de tercero que efectivamente pueda ostentar el llamado al procedimiento, pues justamente la materia de la litisdenunciación será establecer si el tercero tiene un interés legítimamente tutelado por la ley y puede ser afectado por la resolución que en su oportunidad se pronuncie.⁶⁰"

Por otro lado, resulta pertinente destacar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 86/2008-PS —entre las sustentadas por el Noveno Tribunal

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Diciembre 2000, página 17.

Colegiado en materia Civil del Primer Circuito con el Duodécimo Tribunal Colegiado de la propia materia y circuito—, determinó que la negativa a admitir la denuncia del juicio a terceros, realizada por alguna de las partes procesales en el juicio (actor o demandado), constituye una violación que justifica la procedencia del juicio de amparo indirecto en su contra.

Para llegar a esa determinación, en esencia, se adujo lo siguiente:

1. La figura jurídica del tercero llamado o litisdenunciación constituye una garantía de audiencia concedida en favor del tercero interesado, quien mediante su intervención en el procedimiento puede evitar los efectos directos o reflejos de la cosa juzgada. Aunado a que establece, para el denunciante, la posibilidad de que la sentencia que llegare a dictarse vincule al tercero en sus efectos constitutivos o ejecutivos, de modo que éste no pueda oponer defensas a la cosa juzgada, distintas de las analizadas en el juicio donde se formule la denuncia, en el posterior proceso que éste siga en su contra o en el que inicie el propio tercero.

2. El auto o resolución que no admite dicha denuncia, violenta la garantía a la administración de justicia pronta. Lo anterior, encontró explicación dado que la negativa a admitir y dar trámite a una denuncia del juicio a terceros, no constituye una violación procesal susceptible de desaparecer cuando se emita sentencia definitiva, en virtud de que el tiempo transcurrido, sin que el juzgador actúe no podrá ser objeto de restitución posterior. El derecho sustantivo a la jurisdicción se ve minado irreversiblemente.

3. Pensar que la negativa de la denuncia de llamamiento a terceros, no acarrea ningún perjuicio, implica prejuzgar y desconocer

anticipadamente el carácter de tercero que efectivamente pueda ostentar el llamado al procedimiento, pues, justamente, la materia de la litisdenunciación será establecer si el tercero tiene un interés legítimamente tutelado por la ley y puede ser afectado por la resolución que en su oportunidad se pronuncie.”

2.3.2.4. Sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La sentencia, *grosso modo*, es la actividad decisoria del órgano jurisdiccional y al respecto, el tratadista Hernando Devis Echandira⁶¹, postuló que la sentencia es el acto por el cual el juez cumple la obligación jurisdiccional derivada de la acción y del derecho de contradicción de resolver sobre las pretensiones del demandante y las excepciones de mérito o fondo del demandado; que las demás providencias se denominan autos, los cuales se distinguen en interlocutorios y de mera sustanciación; que los primeros se refieren a cuestiones incidentales o accesorias relacionadas con el fondo del asunto y los últimos se refieren a cuestiones relacionadas con el impulso procesal.

Ahora, en cuanto a la clasificación de las sentencias, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver la Revisión Fiscal 20/2016, señaló que dicha clasificación puede ser atendiendo a la naturaleza de la relación sobre la que versan, o sea, el objeto o materia de la sentencia y, en ese sentido, existen:

- a) Sentencias que versan sobre relaciones de derecho material.
- b) Sentencias que versan sobre relaciones de derecho procesal, o sea, según la expresión común, sobre la forma.

⁶¹ ECHANDIA Devis Hernando, “Teoría General del Proceso”, tercera edición, reimpresión 2004, editorial Universidad, p. 419, Buenos Aires.

Agrega que existe distinción, desde el punto de vista de las relaciones entre la sentencia y el procedimiento en el curso del cual ha sido pronunciada, de manera que se pueden dividir en:

I.- Sentencias finales, o aunque menos exactamente, definitivas, las cuales cierran el procedimiento, que pueden dividirse en:

a. Sentencias finales que versan sobre la relación material, este es el caso normal en que la sentencia decide definitivamente la Litis.

b. Sentencias finales que tratan sobre relaciones procesales, que son en las que versando sobre el derecho a obtener la sentencia sobre el fondo, el juez niega ese derecho al actor, ya por falta de capacidad procesal, ya por falta de interés, ya por falta en el mismo juez de la facultad de decidir la Litis, sea por vicios de forma en la proposición de la acción. En todos estos casos el juez pone fin al procedimiento sin fallar sobre la relación material, la cual queda sin prejuzgar y puede ser de nuevo sujeta al examen del juez.

II.- Sentencias interlocutorias, en sentido lato, las cuales no cierran el procedimiento, sino que deciden una cuestión verificada en el curso del mismo.

El citado Tribunal Colegiado, en alusión al procesalista Lino Enrique Palacio⁶² refiere que éste define la **pretensión** como el acto cuya virtud se reclama ante un órgano judicial (o eventualmente arbitral) y frente a persona distinta, la resolución de un conflicto suscitado entre dicha persona y el autor de la reclamación.

Asimismo, dicho tratadista señala que la pretensión se compone de dos elementos que la identifican, a saber, uno subjetivo, que refiere a los sujetos, otro objetivo, relativo al objeto y a la causa.

⁶² ENRIQUE, Palacio Lino, Derecho Procesal Civil, Nociones Generales, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, segunda edición, quinta reimpresión, pp. 385,387 a 389.

En cuanto a los sujetos, señala que toda pretensión consta de tres sujetos; 1) la persona que la formula, 2) la persona frente a quien se formula, 3) la persona ante quien se formula, las dos primeras corresponden a los sujetos pasivos y activos de la pretensión que comúnmente integran el binomio de actor y demandado; en tanto que la tercera es el órgano que reviste el carácter de destinatario de la pretensión y tiene el deber de determinar su acogimiento o rechazo.

En cuanto al objeto de la pretensión o *petitum* constituye el efecto jurídico que mediante ella se persigue; en la que subyacen dos tipos: el objeto *inmediato* de la pretensión es la clase de pronunciamiento que se reclama, esto es, la emisión de una resolución (sentencia de condena, declarativa, de ejecución, etcétera); el objeto mediato, el bien fáctico sobre el cual debe recaer el pronunciamiento petitionado (entrega de dinero o inmueble materia de restitución en la sentencia).

La causa denota el fundamento de la pretensión relativo a la invocación concreta de una situación de hecho a la cual se le asigna una determinada consecuencia jurídica. Tal invocación no actúa como razón justificante de la pretensión, sino que sólo tiene por objeto particularizarla al juzgador respecto de la realidad sobre la cual va a juzgar.

El Tribunal Colegiado en comento, hasta aquí, colige que para la doctrina, las sentencias finales son las resoluciones en las cuales se traduce la facultad decisoria del juzgador para resolver las controversias que se elevan ante su potestad, en donde se dilucida y dirime sobre la pretensión materia del litigio.

En tanto que la pretensión implica la existencia de un acto volitivo por el cual se reclama, ante un órgano judicial, la resolución de un conflicto, en donde se

expone la causa materia de dicho reclamo y lo que se pretende con ella (*causa petitum*).

Por lo anterior, colige, que la sentencia final se ocupará de la pretensión deducida en el juicio, pues en dicha resolución se dilucidará si la segunda es procedente o no, precisamente, bajo los términos de la *causa petitum* reclamada (pretensión).

2.3.2.4.1. Causas de ilegalidad.

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala como causas de ilegalidad de la resolución administrativa, las siguientes:

- “I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

- III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

(...)"

Del precepto transcrito se desprende, esencialmente, que las causas de ilegalidad de las resoluciones impugnadas en un juicio contencioso administrativo, son la incompetencia de la autoridad emisora; vicios de forma (fundamentación y motivación) y, vicios de procedimiento (para estos supuestos se debe acreditar la afectación a las defensas del particular y la trascendencia al sentido de la resolución); vicios de fondo que ocurren cuando los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto y, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confirió dichas facultades.

Dependiendo de la configuración de alguna de las causas de ilegalidad previstas en el artículo transcrito, puede ser el sentido de la nulidad que se declare en la sentencia definitiva, lo cual, se aborda en el siguiente apartado.

2.3.2.4.2. Sentidos de la sentencia.

En términos del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el sentido de una sentencia definitiva puede ser:

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. (Se deroga)

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la

nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

(...)"

Del precepto inserto, se desprende que los sentidos de una sentencia pueden ser:

a) Validez, esto es, cuando no se acredita la ilegalidad del acto impugnado en juicio. En otras palabras, cuando no se demuestra la configuración de las causas de ilegalidad previstas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

b) Nulidad (lisa y llana): esencialmente, podemos señalar que ésta es aplicable cuando se actualizan las causas de ilegalidad previstas en las fracciones I, IV y V del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, por incompetencia de la autoridad emisora, por vicios de fondo y cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

c) Nulidad para efectos: ésta es aplicable cuando se actualizan las causas de ilegalidad previstas en el artículo 51, fracciones II y III de la Ley en comento, esto es, por vicios de forma y de procedimiento, respectivamente.

Cuando el sentido de la sentencia es **validez** del acto impugnado, conlleva que la resolución impugnada continúe surtiendo todos sus efectos jurídicos, con la consecuencia de que una vez que quede firme, la autoridad pueda exigir su cumplimiento por parte del particular al que está dirigido el acto.

Por cuanto hace a la declaración de **nulidad lisa y llana** de la resolución impugnada, como ya se explicó, puede ser por incompetencia de la autoridad, por vicios de fondo y cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado (o de quien ordenó o tramitó el procedimiento del que aquella derivó) conlleva que no se resuelva respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, ni se emita un pronunciamiento en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación, que atendería al pronunciamiento de fondo; razón por la cual, la nulidad por este concepto, implica que la autoridad competente pueda iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana, conforme al artículo 57, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Un vicio de fondo implica que se declara un derecho o bien la inexigibilidad de una obligación, respecto del acto impugnado, al respecto es ilustrativa la jurisprudencia 2ª./J 150/2010⁶³.

⁶³ La jurisprudencia en comento es sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 694, de Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXII, Diciembre de 2010, Novena Época, Materia(s): Administrativa, de rubro y texto siguientes:

REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter excepcional de ese medio de defensa, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue autorizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio

En la jurisprudencia mencionada, así como en la ejecutoria de la que emanó, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que era la que condujera a la declaración de un derecho, o bien a la inexigibilidad de una obligación y que resolviera "...respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso".

La declaración de nulidad lisa y llana por vicios de fondo del acto impugnado conlleva que la autoridad no pueda emitir nuevamente una resolución, esto es, implica una nulidad total del acto sin posibilidad de que la autoridad subsane el vicio, lo cual se desprende del artículo 57, fracción I, inciso c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al prever que cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Cuando en la sentencia se declara la **nulidad para efectos** por vicios formales o de procedimiento, en realidad no se emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, toda vez que no resuelven respecto del contenido material del acto controvertido, sino que solamente se limitan al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación o bien, atiende a vicios de procedimiento.

contencioso, sino que sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo resuelto.

En virtud de lo anterior, cuando la nulidad es para efectos, derivado de un vicio de forma, implica que la autoridad pueda reponer el acto subsanando el vicio que produjo la nulidad; pero si la nulidad es por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo, tal como lo precisa el artículo 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En cuanto al plazo con que cuenta la autoridad para emitir la resolución dictada en cumplimiento de una sentencia, tenemos lo siguiente:

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala en la parte que interesa, que:

“(…)

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en la fracción IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses tratándose del Juicio Ordinario o un mes tratándose del Juicio Sumario de conformidad con lo previsto en el artículo 58-14 de la presente Ley, contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la

omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurridos los plazos establecidos en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, **precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.**

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.”

Del precepto transcrito, se desprende que cuando en la sentencia definitiva se declare la nulidad del acto impugnado en juicio, conforme a su fracción IV, la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme y, transcurrido ese plazo, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla.

La obligación de la autoridad de sujetarse al plazo de cuatro meses mencionado, también opera cuando en la sentencia no se declare efecto alguno, pero la nulidad declarada tenga como causa un vicio de forma o de procedimiento, al así establecerlo el artículo 57 que señala:

“ARTÍCULO 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización

por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, conforme a las reglas establecidas en el artículo 52 de esta Ley.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.”

El precepto transcrito es ilustrativo en cuanto a los casos y momento a partir del cual la autoridad está obligada a cumplir con la sentencia dentro del plazo de cuatro meses (juicio ordinario) o de un mes (juicio sumario), esto es, a partir de qué momento se computa ese plazo, y resulta que ello es cuando la sentencia quede firme, para lo cual, el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala:

1. No admitan recurso o juicio en contra de la sentencia.
2. Admitiendo recurso o juicio, no sean impugnadas.
3. Habiendo sido impugnadas, la instancia o promoción se haya desechado, sobreseído o resultare infundada.
4. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Por otro lado, del último párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto al momento en que comenzará a computarse el plazo para cumplimentar una sentencia de nulidad para efectos, dispone que cuando se interponga juicio de amparo o recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia. La norma coincide, esencialmente, con el artículo 52, penúltimo párrafo de la citada ley.

En síntesis, en los casos donde se realice una declaratoria de nulidad para efectos, e incluso en aquellos casos de nulidad lisa y llana por un vicio enteramente procedimental o formal, la autoridad demandada queda constreñida a cumplimentar el fallo dentro de un periodo de cuatro meses (juicio ordinario) o de un mes (juicio sumario), contados a partir de que quede firme la sentencia (según la hipótesis de firmeza en que se ubique el asunto), pero si se llegare a interponer juicio de amparo o recurso de revisión en contra del fallo, sus efectos se suspenderán hasta que se resuelva la nueva controversia, por lo que en tal caso, para conocer en qué fecha causa estado la ejecutoria, es necesario tomar en cuenta que las sentencias de amparo directo y las del recurso de revisión, por regla general, causan estado por ministerio de ley, conforme a la fracción I del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a esa materia conforme al numeral 2 de la Ley de Amparo, excepto cuando en la sentencia de amparo directo se decide sobre la constitucionalidad de una ley federal o local, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, ya que esa resolución es recurrible en términos de la otrora fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal y la fracción I del numeral 107 de la Ley de Amparo vigente.

Por tanto, cuando la resolución dictada en el juicio de amparo directo no contiene pronunciamiento de constitucionalidad alguno, el fallo respectivo queda firme con carácter de cosa juzgada desde que se emite, en términos de la fracción I del artículo 356 y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que una vez dictada la resolución, no procede medio de defensa en su contra y la declaratoria judicial de esa situación no es necesaria, lo mismo sucede con la ejecutoria que resuelve el recurso de revisión fiscal.

De tal suerte que, en principio, la sola existencia de la resolución que resuelva un juicio de amparo directo (en los casos en que dentro del juicio de garantías no se planteó la inconstitucionalidad del algún precepto normativo o la interpretación de la Constitución) o la revisión fiscal entablados en contra de una sentencia dictada por este Tribunal, permite asumir que ya es ejecutoria y, por consecuencia, que si es denegatoria de la protección de la justicia de la unión o confirmatoria, según sea el caso, dota de firmeza a la sentencia definitiva reclamada en dichas vías, toda vez que ya no existe instancia legal por virtud de la cual pueda modificarse una u otra; sin embargo, eso no da lugar para considerar que desde ese momento se puede exigir el cumplimiento del fallo reclamado, ya que ello dependerá, materialmente, de que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que conoció del juicio contencioso administrativo previo, lo informe a las partes del juicio. Lo anterior, con apoyo en la Jurisprudencia 2a./J. 81/2017 (10a.), con número de registro 2014655, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1392 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Junio de 2017, Tomo II Materia: Administrativa, Décima Época, que reza:

“SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE NULIDAD. EL PLAZO DE 4 MESES PARA CUMPLIRLA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE JUNIO DE 2016,

DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL ACUERDO POR EL QUE LA SALA RECIBE LOS TESTIMONIOS DE LAS EJECUTORIAS DICTADAS EN EL AMPARO DIRECTO Y/O EN EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. De la interpretación sistemática de los artículos 52, 53 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26, fracción II, inciso b), y 192 de la Ley de Amparo, se advierte que, para que haya paridad en cuanto al conocimiento y, por ende, al momento a partir del cual debe computarse el plazo de 4 meses mencionado en los escenarios que eventualmente puedan actualizarse, derivados de fallos de nulidad contra los que se promuevan medios extraordinarios de defensa que se desestimen, debe atenderse a la fecha en que surte efectos la notificación del acuerdo en el que la Sala del conocimiento recibe los autos, los testimonios respectivos y ordena su notificación a las partes, y no aquella en que se emiten las ejecutorias correspondientes, pues sólo hasta aquel momento se conoce íntegramente la determinación que debe acatarse, aunado a que para establecer ese aspecto objetivo no puede acudirse a cuestiones subjetivas y que pueden discrepar o generar conflicto, tales como el sentido de la resolución o las consideraciones que contenga y que pueden o no trascender al cumplimiento. Además, porque es hasta la emisión y notificación de dicho proveído cuando la autoridad obligada y, en su caso, la vinculada, tienen conocimiento integral de la forma en que deben acatar el fallo de nulidad.”

Como se aprecia, los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalan con claridad los casos en que procede la emisión de una resolución o reposición de procedimiento, así como el plazo con que cuenta la autoridad para dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a saber, de cuatro meses (juicio

ordinario) o de un mes (juicio sumario), a partir de la firmeza, que como ya se explicó, opera de diversas formas, atendiendo a sí en contra de la sentencia se interpuso amparo directo, recurso de revisión o sobre aquélla, recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en los casos en que la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito verse sobre cuestiones de constitucionalidad).

De acuerdo a lo expuesto anteriormente en cuanto a lo previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya conocemos en qué casos la autoridad está obligada a cumplir con una sentencia, el término con el que cuenta para hacerlo (cuatro meses o de un mes según sea el caso) y el momento a partir del cual se computa ese plazo (a partir de que queda firme la sentencia en términos del artículo 53 de la ley en comento).

Sin embargo, es menester destacar lo señalado en el sexto párrafo del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que transcurrido el plazo de cuatro meses (juicio ordinario) o de un mes (juicio sumario), sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, **salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.**

Nótese que la norma expresamente refiere al particular, no así al demandante, actor, accionante o cualquier otra acepción similar a la parte actora del juicio, en tal virtud, por la expresión “particular” debe entenderse toda aquella persona física o moral privada e incluso pública (siempre que actúe desprovista de sus funciones de derecho público), que sea parte actora o tercero interesado en el juicio, que con motivo de la sentencia tenga derecho a una resolución que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo. Por ende, en estos supuestos, por disposición expresa de la ley, la autoridad no está sujeta a cumplir una sentencia definitiva en el plazo de cuatro

meses, sino que incluso es reclamable la falta de cumplimiento vía la queja prevista en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Bajo el esquema señalado en el párrafo anterior, abordaremos el tema central sobre el que versa esta tesis, a saber, cuando una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declara la nulidad lisa y llana por vicios de fondo de un acto impugnado que si bien, representa un beneficio para el patrón (pues la autoridad no podrá dictar un nuevo acto o, de hacerlo en virtud de una orden judicial, no le podrá traer un mayor perjuicio que la resolución anulada), tiene a su vez un efecto colateral como es la afectación de derechos de terceros, tal es el caso de la nulidad de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales y; que se desarrolla en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. PROPUESTA.

3.1.- Preámbulo.

A manera de preámbulo, tenemos que ya se analizó cuáles pueden ser los sentidos en que se emite una sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo, a saber, validez, nulidad y nulidad para efectos, en estos dos últimos casos, dependiendo de la causa de ilegalidad, existirá la posibilidad de que la autoridad pueda emitir un nuevo acto subsanando el vicio cometido en un primer momento, sujetándose al plazo de cuatro meses (juicio ordinario) o de un mes (juicio sumario) previstos en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; pero no siempre la autoridad está compelida a subsanar el vicio y ello acontece cuando la nulidad deriva de un vicio de fondo.

Cualquiera que sea el acto impugnado, cuando en la sentencia definitiva se reconoce la validez del acto, ello afecta al particular quien por ende, está obligado a cumplir con el acto, pero representa un beneficio para la autoridad, quien en uso de su atribución de imperio y de los medios a su alcance, hace efectivo su cumplimiento, ejemplo de ello es el procedimiento administrativo de ejecución que realiza con la finalidad de cobrar los créditos fiscales determinados en la resolución de la que se reconoció su validez.

Cuando en la sentencia se declara la nulidad del acto impugnado para efectos, ello beneficia a la autoridad, al poder subsanar el vicio acaecido (con la única limitante de los plazos de cuatro meses o de un mes según corresponda al juicio ordinario o al sumario, con los que cuenta conforme al artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), existiendo, aún, la posibilidad de emitir un nuevo acto de autoridad.

Pero el mayor beneficio para la parte actora del juicio se produce cuando, en la sentencia definitiva, se declara la nulidad de la resolución impugnada por vicios de fondo, pues ello implicará que la autoridad quede impedida para subsanar el vicio y, a su vez, que la parte actora esté liberada totalmente del cumplimiento de la obligación de la que se le consideraba omiso.

Pero el problema que aquí se analiza, con relación a las sentencias, es cuando en ellas se declara nulo el acto impugnado por vicios de fondo y con ello se afectan derechos de terceros, ejemplo de lo anterior, es el caso de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, tal como se explica:

Las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o bien de aportaciones de vivienda, derivadas de las obligaciones que tiene un patrón frente al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores respectivamente, pueden ser por omisión de pago total o parcial del patrón, esto es, cuando el patrón entera las cuotas, aportaciones o amortizaciones respecto de cada uno de sus trabajadores (todos o parte de ellos) en importe menor al debido o cuando fue totalmente omiso en enterarlas.

En ambos casos, es decir, la omisión total o parcial del patrón de enterar la cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social o las aportaciones patronales al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, tienen repercusiones graves para terceros como son los trabajadores y beneficiarios de aquellos de quienes se ven afectados los derechos de que gozan derivados de esos enteros, como son:

Primero, en materia de pensiones, como se explicó en el apartado denominado “2.1.2 Finalidad de las cuotas obrero patronales” de este trabajo, el entero de las cuotas obrero patronales y, especialmente, en la parte relativa a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, incide directamente en el importe de la pensión a la que en un futuro el trabajador podrá tener acceso,

derivado de que ese entero, por cuanto hace a dichos seguros, se deposita en la cuenta individual que se apertura a cada trabajador en las Administradoras de Fondos para el Retiro, por tanto, si el patrón omite enterar dichas cuotas, sea en forma total o parcial, conllevará que el ahorro del trabajador, para su pensión, se vea disminuido, en la medida en que el patrón haya omitido ese entero, dando lugar a que el ahorro que el trabajador estimara tener por los años laborados, sea menor al que esperaba y, consecuentemente, que la pensión que obtenga una vez concluida su vida productiva, pueda ser tan poca que le impida tener un adecuado nivel de vida.

Segundo, en materia de vivienda, la omisión del patrón de enterar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, incide en que el trabajador no pueda tener acceso a los créditos de vivienda que dicho Instituto otorga, o bien, que teniendo acceso a esos créditos, el importe de la cuenta de vivienda sea insuficiente para obtener el bien inmueble esperado (al que legítimamente tendría derecho); en virtud de que cada aportación se destina a la Subcuenta de Vivienda que es el dinero que el trabajador tiene ahorrado en su Afore, mismo que está compuesto por todas las aportaciones bimestrales que hace el patrón, las cuales corresponden al 5% del salario mensual integrado del trabajador. Por ende, la falta de entero al Instituto en comento de las aportaciones por parte del patrón, afecta al trabajador en el pago del crédito, si es que ya lo ejerció, o bien, de que su cuenta en este rubro, sea menor a lo que se supone debería tener de acuerdo a los años laborados y a su salario.

No se pasa por alto que pudiera pensarse que otra afectación para el tercero es en los servicios de salud que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, sin embargo, una vez que el patrón da de alta a un trabajador ante ese Instituto, éste y sus beneficiarios tienen derecho a los servicios de salud, con la consecuencia que de no enterar el patrón las cuotas obrero patronales, el Instituto pueda ejercer el cobro coactivo a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución previsto en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, previa

liquidación que al respecto realice; pero de ninguna forma podrá repercutir en que el trabajador y sus beneficiarios se vean imposibilitados para acceder al citado servicio de salud o al derecho de vivienda, lo que tiene su lógica porque éstos no tienen la culpa del incumplimiento del patrón de sus obligaciones patronales.

Una vez conocidas las afectaciones a los terceros, como los trabajadores y sus beneficiarios, derivadas de la omisión en el entero de las cuotas obrero patronales y de las aportaciones de vivienda, se procede a analizar cuál es la repercusión de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con relación a las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales por la omisión del patrón de enterarlas, así como a dichas cédulas pero en materia de aportaciones de vivienda.

3.2. Impacto de las cuotas obrero patronales y de aportaciones de vivienda en las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cuando el patrón opta por impugnar las cédulas de liquidación en comento emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en la forma y términos previstos en el Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cual se abordó en el apartado 2.3.2 Juicio Contencioso Administrativo del Capítulo II de esta tesis), y el sentido en que se emita la sentencia definitiva que resuelva el juicio contencioso administrativo es validez del acto impugnado (que en este caso sería de la cédula de liquidación comentada) conforme al artículo 52, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ello implicará que la autoridad pueda realizar los actos de ejecución correspondientes al cobro de las cuotas o aportaciones total o parcialmente omitidas y, consecuentemente, que los terceros interesados como los trabajadores por quienes se debieron enterar la cuotas, no se vean afectados en sus derechos pensionarios y de vivienda por la falta de entero total o parcial de

esas cuotas o aportaciones, pues finalmente, la realización de esos actos de cobro tienen como finalidad obligar al patrón a realizar el entero de las cuotas que inicialmente omitió cubrir y que, por ende, se cumpla con la finalidad de ese entero en materia pensionaria y de vivienda.

Tampoco se afectará a los terceros en sus derechos derivados del entero de las cuotas obrero patronales o aportaciones de viviendas, cuando el sentido de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo es nulidad para efectos con sustento en el artículo 52, fracción III o IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque la autoridad estará sujeta a emitir un nuevo acto subsanando el vicio o reponiendo el procedimiento, pero subsistiendo, en cualquier caso, la obligación de pago del patrón de las cuotas o de las aportaciones.

Pero la afectación a terceros ocurre cuando la sentencia declara la nulidad lisa y llana de la cédula de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas o por diferencias o, de la cédula de liquidación de aportaciones de vivienda omitidas o por diferencias, en virtud de haberse cometido vicios de fondo, pues en este caso, el patrón queda liberado totalmente y para siempre de pagar esas cuotas, representándole un beneficio económico, pero a su vez, una afectación a los trabajadores de quienes no enteró las cuotas o aportaciones según sea el caso, con las consecuencias que ello implica analizadas anteriormente.

Consecuentemente, si partimos del hecho que conforme a los artículos 15, fracción III de la Ley del Seguro Social y 29, fracción II de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el patrón tienen la obligación de enterar las cuotas obrero patronales o las aportaciones de vivienda, y lo único que lo libera de esa obligación es que no exista una relación laboral con los trabajadores por quienes la autoridad estimó que tenía la obligación de enterar las cuotas; entonces, cuando el patrón acuda al juicio contencioso administrativo a

impugnar una cédula de liquidación de cuotas obrero patronales o cédulas de liquidación de aportaciones de vivienda, se hacen tres propuestas con la finalidad de evitar que se agraven los derechos de los trabajadores.

3.3. Propuestas específicas.

3.3.1. Dentro de la sustanciación del juicio contencioso administrativo.

Se propone que, invariablemente, se considere a los trabajadores señalados en las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o aportaciones de vivienda, a los cuales afecta la omisión total o parcial en el entero de esas contribuciones, como terceros interesados en términos del artículo 3, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y por ende, acorde a dicho precepto, ser emplazados para que se apersonen en el juicio y conozcan del mismo; en el entendido de que formalmente ya el carácter lo tienen reconocido por la ley, sin embargo, es práctica común no emplazarlos por las dificultades que ello implica.

En efecto, dentro de las dificultades de esta propuesta están, *por una parte*, que por lo regular son varios los trabajadores, por ende, para atender lo dispuesto en el artículo 3, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sería práctico que se propusiera a un representante común; pero a fin de dar certeza del cumplimiento de este requisito (y, por ende, de que exista certeza jurídica de que los trabajadores conocen del acto impugnado por el patrón), sería menester que existiera constancia de esa designación de representante común por parte de los trabajadores, como puede ser a través de un acta que al efecto ellos levanten como prueba de esa designación y de su conformidad al respecto; o bien, mediante la designación que ellos realicen de que

la Procuraduría de la Defensa del Trabajo⁶⁴ los represente en el juicio, por ser dicho organismo quien dentro del marco de sus atribuciones tiene la representación jurídica de los trabajadores y de esa manera, sea dicha Procuraduría la que pueda ser emplazada como tercero interesado, en representación de los multialudidos trabajadores.

El señalamiento del representante común de los terceros interesados, debe hacerse en la demanda, tal como lo dispone el artículo 14, fracción VII de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y por ende, si se tiene conocimiento de esa representación, deberá ser en este momento en que se acredite esa designación de los trabajadores.

Ahora, cuando los trabajadores afectados formen parte de un sindicato, se propone que se emplace a este último a fin de que se apersona en el juicio a defender los intereses de sus representados.

Sirve de apoyo, la tesis número I.9o.A.66 A (10a.), sustentada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada el 27 de mayo de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Materia Administrativa, de rubro y texto siguientes:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO SE SEÑALE COMO TERCERO INTERESADO A UN SINDICATO, POR IMPUGNARSE UNA RESOLUCIÓN RELACIONADA CON EL REPARTO DE UTILIDADES DE LOS TRABAJADORES DEL ACTOR, DEBE EMPLAZÁRSELE PERSONALMENTE. Conforme a la fracción I

64 Creada en 1929, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con autonomía técnica y administrativa, cuyo objetivo es dar cumplimiento, en el ámbito federal, de las funciones que le confiere la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento Interior de la STPS, y el Reglamento de la misma; tutelando el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, sus beneficiarios y sindicatos en estricta observancia a la legislación, a través de proporcionar servicios gratuitos de orientación, asesoría, mediación, conciliación y representación jurídica laboral cuando éstos lo soliciten.

del artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el emplazamiento al tercero interesado en el juicio contencioso administrativo puede realizarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, sin embargo, las constancias relativas a este último supuesto no tienen requisitos de circunstanciación, pues para su validez sólo requieren de la firma del destinatario. En consecuencia, cuando se señale como tercero interesado a un sindicato, por impugnarse una resolución relacionada con el reparto de utilidades de los trabajadores del actor y éstos se encuentren afiliados a aquél, debe emplazarse personalmente, a efecto de que vele por los intereses de ese grupo vulnerable que representa, al imperar una interpretación pro persona del numeral mencionado, en términos del segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el indebido emplazamiento a juicio representa la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento, porque esa diligencia es la que permitirá tener certeza plena de que el tercero pudo ejercer una debida defensa.

Por otra parte, una más de las dificultades de esta propuesta, es que los trabajadores de los que el patrón haya omitido el entero parcial o total de las cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda, ya no se encuentren laborando para el patrón al momento en que éste acuda al juicio contencioso administrativo, pues es común que esa liquidación corresponda a ejercicios anteriores al que transcurre, desde luego, considerando que la extinción de las facultades de la autoridad para liquidar ejercicios de cinco años, conforme a lo previsto en los artículos 297 de la Ley del Seguro Social y 30, fracción I, segundo párrafo de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en relación con el diverso 67 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo anterior, se propone que, primeramente, si el patrón tiene conocimiento del domicilio en que el ex trabajador pueda ser localizado, así lo señale en la demanda. Pero si el patrón, en su carácter de parte actora del juicio, desconoce dónde pueden ser localizados los ex trabajadores, entonces, previa manifestación que al respecto realice el patrón en su libelo inicial, se propone:

a) Que el Magistrado Instructor, al admitir a trámite la demanda y con fundamento en el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que remite a su vez al Código Federal de Procedimientos Civiles, requiera a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, para que en uso de sus atribuciones represente a los trabajadores que no pudieran ser emplazados en el juicio por desconocerse su localización.

b) Si a pesar de haberse agotado lo señalado en el inciso anterior, continúa existiendo imposibilidad de emplazar al tercero, entonces, el Magistrado Instructor ordene la publicación, por edictos, del emplazamiento de apersonamiento al juicio de los trabajadores que ya no laboran para el patrón (parte actora del juicio), o de los que manifieste bajo protesta de decir verdad desconocer su domicilio (pues de conocerlo, debe señalarlo en la demanda a fin de que se realicen los emplazamientos respectivos, para que los terceros se apersonen en el juicio individualmente, o bien, para que ese apersonamiento sea por conducto del representante común en las modalidades comentadas, como se explicó anteriormente), recayendo el pago de la publicación a cargo de la parte actora del juicio, lo anterior, con apoyo en el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de acuerdo al artículo 1, primer párrafo de este último ordenamiento. El artículo 315 de mérito, reza:

ARTICULO 315.- Cuando hubiere que citar a juicio a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore donde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación suscita (sic) de la demanda, y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el "Diario Oficial" y en uno de los periódicos

diarios de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publicación. Se fijará, además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si, pasado este término, no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarla, se seguirá el juicio en rebeldía, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado, y deberá contener, en síntesis, la determinación judicial que ha de notificarse.

Desde luego, lo anterior con ciertas excepciones, como que en lugar de que se cite al emplazado por edictos a que se apersona en el juicio contencioso administrativo en el plazo de 30 días y que de no comparecer, las subsecuentes notificaciones se le hagan por boletín.

El inconveniente de esta última propuesta es el costo que genera la publicación por edictos, pero al respecto, en aplicación de las tesis del poder judicial de la Federación que adelante se insertan, se podría considerar que el costo lo tendría que sufragar el actor del juicio, salvo cuando hay imposibilidad económica para hacerlo, lo que deberá probarse con indicios que confirmen la situación de precariedad relevante, lo que obedece a la circunstancia de que cuando no se tiene la capacidad económica para cubrir ese gasto, puede dispensarse, en aras de no hacer nugatorio el acceso efectivo a la justicia, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que sí se lleve a cabo el emplazamiento de terceros por edictos, la parte actora del juicio contencioso administrativo tendría que acreditar que los entregó para su publicación.

Respecto al emplazamiento por edictos, es ilustrativa la tesis número I.5o.C.12 K (10a.), sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en la página 2539 de la Gaceta del Semanario Judicial de

la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Décima Época, Materia Común, que reza:

RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA EL EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO, DICTADA EN LA TRAMITACIÓN DE UN AMPARO DIRECTO. En términos del inciso a) de la fracción II del artículo 97 de la Ley de Amparo, el recurso de queja procede contra actos de autoridades responsables en la tramitación de una demanda de amparo directo, cuando se omita tramitar ésta o se haga indebidamente. Por su parte, el artículo 178 de la ley en cita prevé cuáles son las actuaciones que debe realizar la autoridad responsable cuando ante ella se presente una demanda de amparo directo, entre las cuales se encuentran: a) Certificar la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días hábiles que mediaron entre ambas; b) Correr traslado al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso; y, c) Rendir informe justificado acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes, reservándose copia para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer sobre la suspensión. Ahora bien, de los citados preceptos se advierte que el emplazamiento del tercero interesado al juicio de amparo directo es una de las atribuciones que la ley confiere a la autoridad responsable, por lo que si ésta, por motivos específicos, estuvo imposibilitada para notificarlo en el último domicilio designado en autos como lo prevé la ley y ordenó la publicación por edictos, dicha determinación encuentra cabida en el supuesto previsto en el citado artículo 97, fracción II, inciso a) y, por ende, contra ella procede el recurso de queja.

Asimismo, sirve de apoyo la tesis número I.6o.C.9 K (10a.), sustentada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en la página 3318 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV, Décima Época, Materia Constitucional, de texto siguiente:

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. SU COSTO NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL DEL JUSTICIABLE DE ACCESO A LA JUSTICIA EXPEDITA NI EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD, CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El derecho de acceso a la justicia se refleja en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, regulado en los artículos 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales consagran el derecho a un recurso efectivo, entendido éste como aquel que sea viable o posible para el fin que pretende enmendarse, así como el principio de igualdad ante la ley, esto es, el de ser oído con justicia por un tribunal, connotaciones que están inmersas en el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al garantizar al gobernado el disfrute del derecho a tener un acceso efectivo a la administración de justicia que imparten los tribunales, en donde el justiciable pueda obtener una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley, al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado; asimismo, contempla el principio relativo a la gratuidad, ya que señala que el servicio será gratuito y, por tanto, prohibidas las costas judiciales. Por otro lado, el emplazamiento al tercero interesado dentro de un juicio, encuentra su origen en el segundo párrafo del artículo 14

constitucional, en lo relativo a las formalidades esenciales del procedimiento, específicamente de la audiencia previa, que se traduce en un derecho de seguridad jurídica para los gobernados; que impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa, al dictado de un acto de privación cumpla con una serie de formalidades esenciales necesarias para oír en defensa a los afectados. En ese sentido, cuando el emplazamiento no puede efectuarse de la manera habitual, es decir, con la notificación en el domicilio del tercero interesado, la ley secundaria prevé la necesidad de que, previa su investigación, se efectúe a través de edictos, no obstante, ello implica un costo, cuya erogación el legislador impuso, en el juicio de amparo, a quien insta el órgano jurisdiccional, en todos los casos, sin hacer distinción, según lo dispone el numeral 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo; sin embargo, existe una excepción cuando hay imposibilidad económica para sufragar el costo de la publicación de los edictos, la cual debe correlacionarse con los elementos que consten en los autos, es decir, que existan indicios que confirmen la situación de precariedad relevante. Lo anterior obedece a la circunstancia de que cuando no se tiene la capacidad económica para cubrir ese gasto, puede dispensarse, en aras de no hacer nugatorio el acceso efectivo a la justicia, de conformidad con el citado artículo 17 constitucional. De ahí que resulta inconcuso que la medida decretada en el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, que señala la imposición del costo de edictos a la parte quejosa es convencional, al existir previsión legal en la que se establece que quien acuda al tribunal a manifestar y acreditar indiciariamente su imposibilidad económica para cubrirlos, su costo será sufragado por el Consejo de la Judicatura Federal, lo que salvaguarda el principio de gratuidad, así como el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción.

De igual forma, es ejemplificativa la jurisprudencia número P./J. 27/2015 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 27 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, Décima Época, Materia Común, que señala:

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL PLAZO PARA QUE EL QUEJOSO ACREDITE ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE LOS ENTREGÓ PARA SU PUBLICACIÓN, DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL ACUERDO POR EL QUE SE PONEN A SU DISPOSICIÓN. Conforme al artículo 27, fracción III, inciso b), segundo párrafo, de la Ley de Amparo, cuando tenga que emplazarse al tercero interesado por edictos, el quejoso debe acreditar que los entregó para su publicación dentro del plazo de 20 días siguientes al en que se pongan a su disposición; ahora bien, dicho plazo, conforme al artículo 22 de la misma ley, debe computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo que señale que los edictos se ponen a disposición del quejoso; de ahí que en el plazo referido, éste debe (i) recogerlos, (ii) entregarlos para su publicación, y (iii) acreditar ante el órgano jurisdiccional su entrega (esto es, que efectuó las gestiones tendientes para publicarlos); por lo que no procede la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para establecer distintos plazos, ya que el relativo para acreditar la entrega para la publicación de los edictos se encuentra previsto expresamente en la Ley de Amparo.

En ambos casos, el resultado para esos terceros que no comparezcan a juicio y siempre que en éste el patrón acredite la inexistencia de la relación laboral al momento del ejercicio revisado, y de declararse la nulidad del acto impugnado por vicios de fondo; es tener por consentidas las consecuencias que

ello implique para dichos terceros y que en el caso sería que no se destine cuota o aportación alguna relativas al ejercicio liquidado a los seguros de retiro por cesantía en edad avanzada o de vivienda.

Una vez que se emplazó a los trabajadores a quienes pudiera afectar la sentencia definitiva que al efecto se emita en el juicio contencioso administrativo, específicamente, cuando en ésta se declare la nulidad, por vicios de fondo de la cédula de liquidación total o parcial de cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda, la siguiente propuesta que se realiza está precisamente relacionada con la sentencia en comento, lo cual se explica en el siguiente inciso.

3.3.2. Al emitirse la sentencia definitiva del juicio contencioso administrativo.

Como ya se explicó, los sentidos en que se puede emitir una sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo es validez, nulidad para efectos y nulidad lisa y llana, y en este último caso, si la nulidad es por vicios de fondo, en que ocurre una verdadera afectación a los trabajadores por los cuales la autoridad liquida al patrón, las cuotas obrero patronales omitidas total o parcialmente, o bien las aportaciones de vivienda (siendo dichas liquidaciones los actos impugnados en el juicio), pues en la actualidad, la consecuencia de esa nulidad implica que el patrón quede liberado totalmente y por siempre de pagar esas cuotas del periodo liquidado, representándole un beneficio, pero, a su vez, una afectación a los trabajadores de quienes no enteraron las cuotas o aportaciones según sea el caso, con las consecuencias que ello implica analizadas anteriormente.

Por ende, a fin de no afectar a los trabajadores se propone que, siempre que la nulidad declarada sea por vicios de fondo (51, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) y que en el juicio, la ilegalidad no sea por la **inexistencia** de la relación laboral, la nulidad declarada no

pueda ser lisa y llana, sino que necesariamente sea para el **efecto** de que el Instituto purgue el vicio lo que conlleva a emitir una nueva resolución en donde liquide, con la correlativa obligación del patrón de pagar las cuotas obrero patronales o las aportaciones de vivienda hasta por el importe que correspondiera previo a la liquidación que realizara la autoridad, liberándose únicamente de esa obligación por prescripción.

Así pues, destaca como elemento esencial, el pago que de cualquier forma deberá hacer el patrón, pues no se debe perder de vista que su obligación patronal de enterar las cuotas o las aportaciones existe en la medida de que no quedó desvirtuada la existencia de la relación laboral.

Lo anterior es relevante, porque con la nulidad para el efecto comentado, se conserva la obligación patronal de enterar las cuotas o las aportaciones de vivienda y los derechos de los trabajadores que derivan de ese entero.

3.3.3. En el cumplimiento de la sentencia definitiva del juicio contencioso administrativo.

Se propone que la obligación de cumplir con la sentencia no deba estar sujeta al plazo de cuatro meses previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que el patrón deberá hacer ese pago y por ende, con la correlativa facultad de la autoridad liquidarlo y de cobrarlo, hasta en tanto no se configure el plazo de cinco años para que opere la prescripción conforme a los artículos 297 de la Ley del Seguro Social, 30, fracción I, último párrafo de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, en relación con el diverso 146 del Código Fiscal de la Federación.

Corolario, lo único que liberaría al patrón de hacer el pago a pesar de que en la sentencia definitiva dictada en el juicio contencioso administrativo se

declaró la nulidad por vicios de fondo de la resolución y no se desvirtúe la existencia de la relación laboral con los trabajadores afectados por la omisión en el pago, reflejado en las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda, sería que se configurara la prescripción por haber transcurrido cinco años sin que la autoridad (Instituto Mexicano del Seguro Social o Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) realizara el cobro correspondiente, habiendo previamente purgado el vicio.

Se precisa que la no sujeción del cumplimiento de la sentencia al plazo de cuatro meses previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deriva de la aplicación del sexto párrafo de ese precepto, al disponer que transcurrido el plazo de cuatro meses, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo; pues como se explicó al final del Capítulo anterior, cuando la disposición que se analiza refiere al “particular”, se entiende a toda aquella persona física o moral privada e incluso pública (siempre que actúe desprovista de sus funciones de derecho público), que sea parte actora o tercero interesado en el juicio, que con motivo de la sentencia tenga derecho a una resolución que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo; tal es el caso de los trabajadores a los que corresponde las cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda que el patrón omitió enterar total o parcialmente al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y que éstos liquidan en uso de las atribuciones previstas en los artículos 251, fracciones XII y XIV de la Ley del Seguro Social y, 30, fracción I de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, respectivamente.

Por ende, la declaración de nulidad por vicios de fondo de una cédula de liquidación de cuotas obrero patronales o de aportaciones de vivienda omitidas

total o parcialmente, pero sin que se desvirtúe la existencia de la relación laboral con los trabajadores relacionados con esas cuotas o aportaciones; tendría como consecuencia que el sentido de la sentencia definitiva sea una nulidad para efectos como se propone en la presente tesis, lo que conlleva a que se reconozca el derecho de los trabajadores de que se enteren las cuotas con los beneficios que representa para ellos. De ahí que en aplicación del sexto párrafo del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el plazo para cumplir la sentencia definitiva no esté constreñido al plazo de cuatro meses contemplado en ese numeral.

Los aspectos desglosados en los incisos A), B) y C) de este Capítulo, se proponen a fin de salvaguardar los derechos de los trabajadores que derivan del entero que hace el patrón de las cuotas obrero patronales y de vivienda.

No se pasa por alto que la eficacia de las propuestas que se expresaron en el Capítulo III, depende de la reforma a los artículos 3, fracción III, 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o bien, que surjan criterios (como los existentes en materia de amparo, que si bien no son en los términos y alcances de las propuestas que aquí se exponen, sí son ilustrativos en algunas de ellas) que determinen lo anterior.

De cualquier forma, no se deben pasar por alto las repercusiones a los trabajadores por la omisión del patrón de enterar las cuotas obrero patronales y las aportaciones de vivienda, pues aunque a la fecha, sea por ignorancia, por descuido o por cuestiones mediáticas, dichas repercusiones no se aborden públicamente, finalmente existen y no deben omitirse.

CONCLUSIONES.

- El Derecho de Seguridad Social son las normas que tienen como finalidad proteger los derechos de la sociedad, destacando, para el caso, el de vivienda y de un retiro digno. En nuestra Carta Magna, la seguridad social la protege el artículo 123, que regula las garantías de los trabajadores en aspectos económicos, políticos y sociales.
- En nuestro país los organismos que atienden los derechos de salud y vivienda de la clase trabajadora aludida en el artículo 123, apartado A Constitucional son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.
- Los citados Institutos, en su carácter de organismos fiscales autónomos, tienen la atribución de exigir a los patrones el cumplimiento de sus obligaciones, tales como enterar correctamente las cuotas obrero patronales (lo que incluye el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez), así como las aportaciones de vivienda.
- El entero de las cuotas obrero patronales produce beneficios en materia de salud a corto plazo como es la atención médica, para el trabajador y sus beneficiarios y a largo plazo, en cuanto a las pensiones de la que gozarán después de su vida laboral activa y el entero de las aportaciones de vivienda, se traduce en el acceso a un crédito de vivienda o, de no utilizarse lo ahorrado, para la obtención de una mejor pensión.
- Por lo anterior, el incumplimiento del patrón de enterar las cuotas obrero patronales se traduce en una afectación al trabajador, pues el importe omitido no se aporta para el fondo de ahorro de pensión, ni para la subcuenta de vivienda; de ahí la importancia de establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento.
- Las afectaciones a los trabajadores se hacen personales cuando el patrón, al acudir al juicio contencioso administrativo a impugnar las liquidaciones por la omisión total o parcial en el entero de las cuotas mencionadas y/o de las

aportaciones de vivienda (medio de defensa en el que se centra la tesis), logra una sentencia definitiva de nulidad lisa y llana del acto combatido, sin que la autoridad emisora pueda purgar las irregularidades que generó su ilegalidad.

- Para evitar las afectaciones a los trabajadores derivado de la declaratoria de nulidad lisa y llana de la cédula de liquidación mencionada, se propone, *primero*, que durante la instrucción del juicio, se llame como tercero(s) interesado(s) a los trabajadores sobre los que versa la liquidación.

Segundo, que al emitir las sentencias definitivas y se declare la nulidad lisa y llana por vicios de fondo y siempre que el patrón no haya desvirtuado la existencia de la relación laboral, la nulidad declarada sea para el efecto de que la autoridad purgue la ilegalidad hasta emitir una nueva resolución en donde liquide, con la correlativa obligación del patrón de pagar las cuotas o las aportaciones.

- *Tercero*, que la obligación de cumplir con la sentencia no esté sujeta al plazo de cuatro meses previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que el patrón deberá hacer el pago y, por ende, con la correlativa facultad de la autoridad de cobrarlo, hasta en tanto no se configure el plazo de cinco años para que opere la prescripción conforme a los artículos 297 de la Ley del Seguro Social, 30, fracción I, último párrafo de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, en relación con el diverso 146 del Código Fiscal de la Federación.

Una parte importante de este trabajo es concluir también, que la hipótesis denominada “***Demostrar que las sentencias de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por vicios de fondo, respecto de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas, deben ser en todo momento, para efecto de que la autoridad purgue la irregularidad que generó la ilegalidad y, el patrón, mientras no se desvirtúe la existencia de la relación laboral, pague las cuotas obrero patronales que por disposición expresa de la ley está obligado a enterar, a fin de evitar perjudicar a los***”

trabajadores en el goce de sus derechos de seguridad social"; fue probada en virtud de que se alcanzó la afirmación que en la misma se había cuestionado.

Por lo antes expuesto, me permito señalar que en el proceso se plantearon las siguientes preguntas de investigación, las cuales son contestadas de la siguiente manera:

1.- *¿Qué son las cuotas obrero patronales, así como las aportaciones de vivienda y su finalidad?* Son las contribuciones establecidas en ley, que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores en dinero, cuyo pago es forzoso y generan una relación de derecho entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, como acreedor y el contribuyente como deudor y, que se traducen en beneficios de seguridad social para los trabajadores y sus beneficiarios.

Su finalidad, en *materia de salud*, es que los trabajadores y sus beneficiarios tengan acceso a los servicios que dicho organismo presta dentro de cada uno de los seguros que contempla en el régimen obligatorio, a saber, seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y; guarderías y prestaciones sociales. Pero, a largo plazo, la finalidad de las cuotas es que el trabajador pueda gozar de una pensión. Por último, las aportaciones, *en materia de vivienda*, tienen como finalidad que el trabajador tenga acceso a los créditos para adquirir una vivienda o, en caso de ejercer ese derecho, poder sumarlos a un ahorro de retiro.

2.- *¿Qué derechos constitucionales protegen dichas cuotas?* Salud y vivienda.

3.- *¿Quiénes están obligados a enterar las cuotas?* Los patronos de conformidad con los artículos 15, fracción III de la Ley del Seguro Social y 29, fracción II de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

4.- *¿En qué caso el patrón no tiene la obligación del pago de las cuotas?* Si la obligación tiene su génesis en la existencia de la relación laboral, entonces, cuando ésta no exista.

5.- *En caso de que el patrón tenga la obligación de pagar las cuotas y no las entere, ¿Qué organismos fiscales pueden liquidarlas?* el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de conformidad con los artículos 251, fracciones XII y XIV de la Ley del Seguro Social y 30, fracción I de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

6.- *¿Qué medios de defensa se pueden ejercer en contra de las liquidaciones?* En términos del artículo 294 de la Ley del Seguro Social el recurso de inconformidad o, dada la optatividad de aquél, el juicio contencioso administrativo. Igual circunstancia ocurre conforme al artículo 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

7.-*Si se opta por el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Cuáles pueden ser las causas de ilegalidad del acto conforme a la ley que lo rige?* Esencialmente, por incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; por vicios formales, por vicios de procedimiento, por vicios de fondo o cuando la resolución administrativa, dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades; lo anterior de conformidad con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

8.- *¿Cuáles pueden ser los sentidos de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?* Esencialmente validez, nulidad lisa y llana,

nulidad para efectos, conforme al artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

9.- ¿Cuáles son los efectos generales de dichas sentencias con respecto de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas? Cuando en la sentencia definitiva que resuelva el juicio contencioso administrativo se reconoce la validez del acto impugnado conforme al artículo 52, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, implicará que la autoridad pueda realizar los actos de ejecución correspondientes al cobro de las cuotas o aportaciones total o parcialmente omitidas y, consecuentemente, que los terceros interesados (los trabajadores por quienes se debieron enterar la cuotas), no se vean afectados en sus derechos pensionarios y de vivienda por la falta de entero total o parcial de esas cuotas o aportaciones, pues finalmente, la realización de esos actos de cobro tienen como finalidad obligar al patrón a realizar el entero de las cuotas que inicialmente omitió cubrir, así como se cumpla con la finalidad de ese entero en materia pensionaria y de vivienda.

Quando el sentido de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo es nulidad para efectos con sustento en el artículo 52, fracción III o IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tampoco se afecta a los terceros en sus derechos derivados del entero de las cuotas obrero patronales o aportaciones de viviendas, porque la autoridad estará sujeta a emitir un nuevo acto subsanando el vicio o reponiendo el procedimiento, pero subsistiendo, en cualquier caso, la obligación de pago del patrón de las cuotas o de las aportaciones.

Pero la afectación a terceros ocurre cuando la sentencia declara la nulidad lisa y llana de la cédula de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas o por diferencias o, de la cédula de liquidación de aportaciones de vivienda omitidas o por diferencias, en virtud de haberse cometido vicios de fondo, pues en este caso, el patrón queda liberado totalmente y para siempre de pagar

esas cuotas, representándole un beneficio, pero a su vez una afectación a los trabajadores de quienes no enteró las cuotas o aportaciones según sea el caso, con las consecuencias que ello implica analizadas anteriormente.

10.- ¿Qué efecto tiene la nulidad por vicios de fondo de una cédula de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas? La respuesta es lo señalado en el último párrafo del cuestionamiento que antecede.

11.- ¿Cómo se afectan los derechos de seguridad social de los trabajadores con la falta de entero de las cuotas obrero patronales? El incumplimiento del patrón de enterar las cuotas obrero patronales se traduce en una afectación al trabajador, pues el importe omitido no se aporta para el fondo de ahorro de pensión, ni para la subcuenta de vivienda.

12.- ¿Qué medidas se pueden adoptar en el juicio contencioso administrativo para evitar que el patrón quede liberado del entero de pago de cuotas, ante la sentencia que declare la nulidad por vicios de fondo de una cédula de liquidación de cuotas obrero patronales omitidas? Primero, que durante la instrucción del juicio, se llame como tercero(s) interesado(s) a los trabajadores sobre los que versa la liquidación.

Segundo, que al emitir las sentencias definitivas y se declare la nulidad lisa y llana por vicios de fondo y siempre que el patrón no haya desvirtuado la existencia de la relación laboral, la nulidad declarada sea para el efecto de que la autoridad purgue la ilegalidad hasta emitir una nueva resolución en donde liquide, con la correlativa obligación del patrón de pagar las cuotas o las aportaciones, liberándose únicamente de esa obligación por caducidad o prescripción según sea el caso.

Tercero, que la obligación de cumplir con la sentencia no esté sujeta al plazo de cuatro meses previsto en los artículos 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que el patrón deberá hacer el pago y, por ende, con la correlativa facultad de la autoridad de cobrarlo, previa liquidación del mismo, hasta en tanto no se configure el plazo de cinco años para que opere la prescripción conforme a los artículos 297 de la Ley del Seguro Social, 30, fracción I, último párrafo de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, en relación con el diverso 146 del Código Fiscal de la Federación.

BIBLIOGRAFIA.

DOCTRINA:

ARCE, Cano Gustavo, "De los seguros sociales a la seguridad social", Editorial Porrúa, México, 1972.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "Administración de la Seguridad Social, 1991.

BAILON, Valdovinos Rosalio, "DERECHO LABORAL, TEORIA, DICCIONARIO, PREGUNTAS Y RESPUESTAS", Editorial Mundo Jurídico, México, D.F.

HUMPHERY, Salinas Arturo. "Formulario de instancias, defensas, recursos y juicios de índole fiscal", Docal Editores, S.A. Primera Edición, 1977.

SERRA, Rojas Andrés, "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial Porrúa, México.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México.

ARMIENTA, Hernández Gonzalo, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", Editorial Porrúa, México.

PALOMAR, De Miguel Juan, "Diccionario para Juristas", Editorial Porrúa, México.

QUINTANA, Valtierra Jesús, "Derecho Tributario Mexicano", Editorial Trillas, México.

NAVA, Negrete Alfonso, “70 años del Tribunal Administrativo Federal en México”, artículo consultable en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Nacional de México, Tomo LVII, número 247, Enero-Junio de 2007.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente (incluido el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2016).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en vigor a partir del 19 de julio de 2016, conforme al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016).

Código Fiscal de la Federación

Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Reglamento de Recurso de Inconformidad

Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social

Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

PÁGINAS WEB.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_social.htm#

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lat/galindo_m_al/capitulo2.pdf,

http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/administracion/inducccion_issste_2010.pdf

http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/el_infonavit/historia.

http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/EI+Instituto/Perfil_institucional/Vision_mision_objetivos_institucionales_y_valores

https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Mexicano_del_Seguro_Social

<http://contadorcontado.com/2014/07/22/cuotas-obrero-patronales-que-son-y-como-se-calculan/>

OTRAS FUENTES

Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Semanario Judicial de la Federación.

COMO PROPUESTA DEL CONTADOR SALVADOR JUAREZ, INTEGRAR COMO OBJETIVOS DE LA TESIS Y HACER LOS AJUSTES DE QUE:

1.- EL EFECTO DE LA NULIDAD DE LA SENTENCIA SEA QUE EL PATRON ESTÉ OBLIGADO AL PAGO DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE CORRESPONDA A LOS SEGUROS DE INVALIDEZ Y VIDA, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, ASÍ COMO EN LO RELATIVO A LAS APORTACIONES DE VIVIENDA, PERO QUEDE LIBERADO DEL PAGO EN CUANTO A LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES A LOS DEMÁS SEGUROS.

2.- EN VIRTUD DE QUE ACTUALMENTE LA LEY SEÑALA QUE EN NULIDAD POR VICIOS DE FONDO LA AUTORIDAD NO PUEDE PURGAR EL VICIO, Y AQUÍ SE PROPONE LO CONTRARIO, SIN QUE EL JUZGADOR PUEDA IR MAS ALLA DE LO QUE LA LEY DICE, ENTONCES, SE PROPONE REFORMAR EL ARTÍCULO 57, INCISO C) DE LA Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, A EFECTO DE QUE EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL, LA NULIDAD SEA PARA EL EFECTO COMENTADO.

LA LIQUIDACIÓN QUE PUEDA HACER EL INSTITUTO, SIN ACCESORIOS, ACTUALIZACIONES, SIN MULTAS.

OJO, PUEDE HABER DOS POSTURAS, UNA PRO TRABAJADOR, DONDE SE DIGA, A VER, TU PATRÓN ME DESCONTASTE UNA CANTIDAD QUE DEBÍAS ENTERAR AL INSTITUTO EN UNIÓN CON LA QUE TU POR LEY ESTAS OBLIGADO, POR TANTO, SI YA ME RETUVISTE Y NO LO ENTERASTE, NO TIENES DERECHO A QUEDARTE CON ESE DINERO, PUES ES MIO (TRABAJADOR).

CUAL SERÍA ENTONCES EL PUNTO MEDIO?????