



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

491
51

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LAS
RESOLUCIONES DICTADAS DURANTE EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR POR LA SECRETARIA DEL
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO ANGEL TAPIA MORA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MI HIJO JESUS OMAR TAPIA
HERNANDEZ**

**LA MAYOR BENDICION DEL
SEÑOR.**

**NOBLE RAZON DE
SUPERACION CONSTANTE**

**A MI COMPAÑERA MARIA
CONCEPCION HERNANDEZ E.**

**LA ESPERANZA Y LA
CONFIANZA APORTADA
RINDEN SUS FRUTOS.**

GRACIAS.

**A MIS PADRES LEONOR MORA
Y LUIS TAPIA**

**SUS CONSEJOS Y CONFIANZA
DEMOSTRADAS. PILARES
IMPORTANTES PARA LOGRAR
ESTA META.**

QUE DIOS LOS BENDIGA.

**A MIS HERMANOS PATRICIA,
JORGE, REYNA E IRMA.**

GRACIAS POR SU CONFIANZA.

INDICE

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	1
1.2	PRINCIPALES OBLIGACIONES LABORALES DE LOS PATRONES	2
1.2.1	COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE.....	4
1.2.2	REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO Y ACTA DE INTEGRACION DE LA COMISION.....	8
1.2.3	SALARIOS (NOMINAS SEMANAL Y QUINCENAL)	9
1.2.4	JORNADA DE TRABAJO Y TIEMPO EXTRAORDINARIO	10
1.2.5	PAGO DE AGUINALDO, VACACIONES, FONDO DE AHORRO, PRIMA DOMINICAL, PARTICIPACION DE UTILIDADES	11
1.2.6	CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	16

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y FACULTAD JURIDICA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

2.1	ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.....	18
2.1.1	DE LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.....	20
2.2	ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.....	25
2.3	ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.....	30

2.4	FACULTADES JURIDICAS DE LA AUTORIDAD COMPETENTE	32
2.4.1	EN LA CONSTITUCION POLITICA	33
2.4.2	EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	36
2.4.3	EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE.....	37
2.4.4	EN EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	40

CAPITULO III

DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION

3.1	EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	43
3.2	DEL JUICIO DE NULIDAD COMO MEDIO DE DEFENSA INSTAURADO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	48
3.3	EL SENTIDO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	55
3.3.1	DE LA NULIDAD LISA Y LLANA	57
3.3.2	DE LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.....	62

CAPITULO IV

DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS

4.1	EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.....	71
4.2	DEL TERMINO PARA CUMPLIR LAS SENTENCIAS POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE	75

4.3	CUANDO LA SENTENCIA ES EN EL SENTIDO DE REPONER EL PROCEDIMIENTO POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.....	77
4.3.1	ATENDIENDO A VICIOS DE ORIGEN	84
4.3.2	ATENDIENDO A VICIOS FORMALES.....	90
4.4	REPETICION DEL ACTO POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE	92

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION.

La realización del presente trabajo obedece principalmente a un sano interés por mostrar en que consisten los medios de defensa en contra de los actos realizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con motivo de las atribuciones encomendadas por la Carta Fundamental, es decir, aquellas obligaciones imputables a los patronos con la sola finalidad de salvaguardar la seguridad e integridad física del trabajador, así como también vigilar que sean cumplidos los derechos de éstos por parte de los patronos.

Resulta importante señalar en que consisten aquellas obligaciones patronales, así como la facultad jurídica de la autoridad administrativa de poder exigir se le demuestre el cumplimiento a las obligaciones. En el presente trabajo trataremos algunas de las obligaciones laborales contempladas en las diferentes normas de la materia, sin el menoscabo de aquellas señaladas como tales en la legislación laboral; debido al objetivo del presente trabajo no resulta factible hacer un análisis de todas y cada una las obligaciones laborales señaladas.

Es bien, la esencia del presente trabajo referirnos a los medios de defensa de los patronos en contra de aquellas resoluciones emitidas con motivo del Procedimiento Administrativo Sancionador, que se vean afectados en sus intereses o garantías de seguridad jurídica que la misma Ley les concede, y de los cuales lo constituyen los recursos de revisión ante la misma autoridad, como los instaurados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el relativo al Juicio de Nulidad.

También resulta importante resaltar tanto la estructura jurídica, así como los fundamentos en los cuales se le encomienda la obligación de actuar ante los particulares a la autoridad administrativa, que en el presente caso lo enfocaremos exclusivamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, haciendo énfasis únicamente en las unidades administrativas que intervienen en dicha tarea, como lo es la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y las Delegaciones Federales del Trabajo.

Los recursos administrativos vienen siendo un medio de defensa del cual el particular puede hacer uso en contra de las resoluciones que le causen algún perjuicio, sin embargo de dicho recurso conocerá el superior jerárquico de la autoridad responsable; tal recurso genera cierta desconfianza en el promovente pues es la misma autoridad responsable la encargada de analizar sus propios actos, en consecuencia el Juicio de Nulidad ofrece mayor seguridad al promovente, situaciones que serán tratadas respectivamente, pues éste da una mayor seguridad al particular por considerarse a éste Tribunal imparcial para emitir sus propios fallos.

Tanto los recursos administrativos como los fallos que emitan las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación pueden en determinado momento imponer una determinada obligación a la responsable del acto combatido o bien reconocer la validez y legalidad del mismo acto a debate, sin embargo en ambos existen ciertas diferencias respecto a sus resoluciones, por una parte los recursos administrativos tienden a resolver las resoluciones atendiendo a sus criterios vertidos en la resolución, mientras en tanto el Juicio de Nulidad debido a su imparcialidad tiende a resolver atendiendo a los diversos vicios de los cuales adolce la resolución combatida.

Esos vicios de los cuales nos referimos tienen diferentes características cada uno y por ende producen consecuencias distintas es decir nos referimos tanto a vicios de origen, vicios de fondo y vicios formales o procedimentales, los dos primeros de ellos generalmente traen consigo una nulidad del acto mientras que los segundos implican una determinada obligación a la autoridad responsable, cabe señalar que dichos vicios se encuentran previstos por el Código Tributario. Por otra parte dicho ordenamiento legal impone un determinado término a la autoridad emisora del acto debatido para que sea reparado el daño ocasionado al patrón.

Son aquellas las diferencias y ventajas que implica la instauración del Juicio de Nulidad respecto al recurso administrativo, las cuales constituyen un punto esencial en el presente

trabajo pues se señalarán estas diferencias y ventajas que implican ambos medios de impugnación, así como las características de los vicios que originan la ilegalidad del acto emitido.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Puede considerarse a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como una Institución de gran importancia en virtud de la cual el Ejecutivo Federal ejercerá su Política Social, así como la encargada de salvaguardar los Derechos Laborales adquiridos por la clase trabajadora, mismos que se encuentran consagrados en la Constitución Política de 1917. Por ello resulta trascendental conocer los orígenes de dicha Institución.

La Administración Pública del Trabajo se ha caracterizado durante este siglo como el instrumento titular de la clase trabajadora. El primer antecedente de la Administración del Trabajo, la encontramos con la creación del Departamento del Trabajo en el año de 1911, al expedirse la Ley del 13 de diciembre, por lo que el Departamento del Trabajo dependería de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, quedando institucionalizadas las acciones oficiales en favor de los trabajadores.

Con la Promulgación de la Constitución de 1917, surgió en la Historia de México como un momento de gran trascendencia el Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, pues bien en el año de 1917, con el surgimiento de una nueva Constitución se hace imprescindible reajustar la Política Laboral del Gobierno con la finalidad de hacerla compatible con estructura económica, surgiendo por ello la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, promulgada el 25 de diciembre de 1917, por el entonces Presidente de la República Don Venustiano Carranza, pasando el Departamento de Trabajo a formar parte de la nueva Secretaría de

Estado, denominada Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, teniendo entre alguna de sus actividades la del Servicio Inspectivo del Trabajo.

Durante la década de los años 30's. con la promulgación de la Primera Ley Federal del Trabajo el movimiento obrero se hace cada vez más complejo, propiciando la autonomía del Departamento del Trabajo con la Reforma a la Ley de Secretarías y Departamento de Estado por Decreto de 30 de noviembre de 1932, pasando a ser un organismo autónomo con subordinación directa al Ejecutivo Federal.

Sin embargo el propio desarrollo del País y la evolución del movimiento obrero propiciaron que las actividades del Departamento del Trabajo ya no respondieran a las características y complejidades del País, surgiendo la necesidad de responder a aquella evolución que se suscitaba, por ello, por Decreto del Ejecutivo Federal de 31 de diciembre de 1940, se reforma la referida Ley de Secretarías, creando a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.2 PRINCIPALES OBLIGACIONES LABORALES DE LOS PATRONES

El Derecho está constituido por un conjunto de principios para organizar la convivencia Social, Humana, dentro de un grado de armonía, garantizando la paz social y seguridad con base en la equidad y justicia, pues bien, la necesidad de lograr la armonía y la mayor productividad en el Derecho Laboral, respetando los derechos y obligaciones tanto de patrones como de los propios trabajadores fueron considerados por el Legislador y plasmados en la Ley Federal del Trabajo vigente.

A propósito nos comenta el Maestro Miguel Bermúdez Cisneros: "Es obligación Patronal cumplir con las disposiciones de las Normas de Trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos, y esto resulta lógico ante la disposición primera de la Ley que establece

que la misma es de observancia general en toda la República, por lo mismo no podría aceptarse incumplimiento de sus disposiciones, ni aún con acuerdo en contrario de atribuciones y patrones, de ahí que resulta obligatorio a los patronos el cumplimentar las disposiciones de las Normas de Trabajo y la falta de cumplimiento a las mismas puede producir consecuencias variables que van desde rescisiones de Contratos de Trabajo por parte de los propios trabajadores o bien sanciones Administrativas impuestas por las Autoridades correspondientes.”¹

No es factible hacer un análisis de todas las obligaciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, pues únicamente nos avocaremos a aquellas obligaciones consideradas como tales por algunos tratadistas y que impliquen una sanción administrativa, constituyendo ésta la esencia del presente trabajo.

Cabe señalar que aquellas obligaciones patronales cuyo incumplimiento entrañen sanciones administrativas y que como todo acto jurídico debe encontrarse debidamente fundado y motivado, resulta imprescindible que la Autoridad Laboral Administrativa fundamente debidamente la obligación patronal de exhibir la documentación requerida durante las visitas de inspección a los patronos, pues de no ser así, carece de los requisitos de fundamentación y motivación a que alude el Artículo 16 Constitucional, en virtud de que la Autoridad Administrativa se encuentra obligada a expresar con precisión el precepto aplicable al caso concreto, pues no es óbice considerar que la Autoridad Administrativa requiera con fundamento en el Artículo 132 Fracción XXIV de la Ley Federal del Trabajo al patrón la documentación e información solicitada, sin embargo la Fracción XXIV del mencionado Artículo, pasa por alto que si los patronos tienen esa obligación, siempre y cuando la Ley Laboral les obligue a contar con la misma, por lo que si la Autoridad no invoca los numerales en los que se contemple la obligación para el patrón, es evidente que dicha actuación no se ajusta a Derecho.

¹ Bermúdez Cisneros, Miguel “Las obligaciones en el Derecho del Trabajo”. Ed Cárdenas Editores, México 1978, p 93.

Lo anterior ocurre, en virtud de la necesidad de la Autoridad Laboral de que se cumplan las disposiciones contenidas en la Constitución y Ley Federal del Trabajo, pero ello no implica que la propia Autoridad vaya más allá de lo que la propia Ley le encomienda.

1.2.1 COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE

Como cuerpo de asesoramiento, la Ley estableció las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene que deben existir en toda empresa y que estarán compuestas por igual número de representantes del patrón y de los obreros. Su misión es la de investigar las causas de los accidentes , proponer medidas para prevenir éstos y vigilar que las mismas se cumplan.

El 9 de enero de 1978, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación reformas al último párrafo de la Fracción XXI, apartado A del Artículo 123 Constitucional, otorgando competencia exclusiva a las Autoridades Federales en la aplicación de las disposiciones de Trabajo respecto a la Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, para lo cual las Autoridades Federales, contarán con el auxilio de las Entidades Federativas, cuando se trate de ramas o actividades de Jurisdicción Federal, de esta forma se da un gran paso hacia la Seguridad e Higiene que deben privar en los centros de trabajo, al elevar semejante disposición a rango federal.

Debido a la Reforma Constitucional, se hizo necesario hacer cambios a la Ley Federal del Trabajo para que ésta respondiera a las nuevas necesidades que en materia de Seguridad e Higiene se refería. En abril de 1978 se reformaron y adicionaron diversos Artículos de la Ley Laboral, entre los cuales destacan la adición de los Artículos 512-A y 512-B, por medio de los cuales se crearon organismos que tendrán como función primordial vigilar el cumplimiento a las disposiciones de Seguridad e Higiene.

Por su parte, el artículo 509 enfáticamente señala la obligación de los patrones de constituir en los centros de trabajo Comisiones de Seguridad e Higiene, que juzguen necesarias, dichas comisiones se integrarán en forma bipartita, es decir, participarán en ellas igual número de representantes patronales y de los trabajadores, cuya función primordial será investigar las causas que originen los accidentes y enfermedades, así como proponer las medidas necesarias que tengan como finalidad evitar los accidentes.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978, cuya observancia regía para todo el Territorio Nacional, regulaba de manera específica y concreta las condiciones de Seguridad e Higiene que en los centros de trabajo deban prevalecer. Sin embargo dicho Reglamento fue abrogado por el nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1997, estipulando el mencionado Reglamento, obligaciones patronales inherentes a la seguridad e higiene. Como consecuencia a esta serie de reformas que se suscitaban en la materia a estudio, se establecieron como obligaciones patronales la de cumplir con las disposiciones que en materia de Seguridad e Higiene le impusieron las Normas de la materia y que por mencionar algunos podremos citar los siguientes Artículos de la Ley Federal del Trabajo.

“ARTICULO 132. Son obligaciones de los patrones:

XVI. Instalar, de acuerdo con los principios de Seguridad e Higiene, las fabricas, talleres, oficinas y demás lugares que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo, así como adoptar, las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los Reglamentos e Instructivos que expiden las Autoridades competentes. Para estos efectos, deberán, modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias Autoridades;

XVII. Cumplir las disposiciones de Seguridad e Higiene que fijen las Leyes y los Reglamentos, para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores; y, disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los Instructivos que se expidan, para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios; debiendo dar, desde luego, aviso a la Autoridad competente de cada accidente que ocurra;

XVIII. Fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes de los Reglamentos e Instructivos de Seguridad e Higiene.

ARTICULO 490.

III. Si no adopta las medidas preventivas recomendadas por las Comisiones creadas por los trabajadores y los patrones, o por las Autoridades del trabajo;

ARTICULO 509. En cada empresa o establecimiento se organizarán las comisiones de seguridad e higiene que se juzgue necesaria, compuesta por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo:

ARTICULO 13 Los patrones estan obligado a adoptar, de acuerdo a la naturaleza que se le soliciten, en lo relacionado con medidas de

Seguridad e Higiene pertinentes de conformidad con lo dispuesto en este Reglamento y en las normas aplicables, a fin de prevenir por una parte, accidentes en el uso de maquinaria, equipo, instrumentos y materiales, y por la otra, enfermedades por la exposición a los agentes químicos, físicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales, así como para contar con las instalaciones adecuadas para el desarrollo del trabajo. En los centros de trabajo los niveles máximos permisibles de contaminantes, no deberán exceder los límites establecidos por las normas correspondientes. En los centros de trabajo en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, los patrones elaborarán los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades que puedan causar graves desequilibrios ecológicos. En términos del artículo 147 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

III. Presentar a los Inspectores los Libros, Registros o Documentos relacionados con la seguridad e Higiene a que obligan las Normas de esta materia, y.

En ese orden de ideas podremos determinar que la Seguridad e Higiene que debe prevalecer en los centros donde se ejecuten actividades laborales, es competencia exclusiva de las Autoridades Federales del Trabajo, específicamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que será auxiliada por las Autoridades de las Entidades Federativas es por ello que los patrones están obligados a demostrar, cuando así se requiera, a la Autoridad Administrativa Laboral el cumplimiento a las medidas impuestas por la Legislación Laboral.

1.2.2 REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO Y ACTA DE INTEGRACION DE LA COMISION MIXTA

Se dice que el Reglamento Interior de Trabajo es un estatuto intermedio entre el contrato colectivo y el contrato individual: su contenido son las medidas de ejecución y cumplimiento de los contratos de trabajo de una empresa, es decir, el Reglamento Interior ajusta a las necesidades de la empresa o a sus peculiaridades, las Normas del Colectivo y las del Individual.

En esta tesitura podremos señalar que el Reglamento Interior de Trabajo tiene como finalidad fijar las reglas de ejecución para los trabajos en una empresa, por otra parte, el Reglamento puede referirse a peculiaridades de trabajo que no hayan sido contempladas por un contrato colectivo de trabajo, cuando este rijan las relaciones obrero patronales en un centro de trabajo.

La Ley Federal del Trabajo vigente, en su Artículo 422, define al Reglamento Interior de Trabajo, como el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patronos en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento. El Reglamento se formulará a través de un acuerdo de voluntades entre trabajadores y patronos, quienes integrarán una comisión mixta para tal efecto, dicha comisión está representada por ambas partes, constituyendo un estatuto concertado, como lo es el contrato colectivo. Con exclusión de las medidas técnicas y administrativas. El Artículo 424 Fracción I estatuye que se formulará por una comisión mixta de representantes de los trabajadores y del patrón.

La elaboración del Reglamento Interior de Trabajo no se circunscribe únicamente a lo preceptuado por el Artículo 424, sino que en la Fracción XXVIII del Artículo 132 de la misma Ley atribuye como obligación patronal la de participar en la integración de la comisión y en su funcionamiento.

En ese orden de ideas el patrón tiene el deber de permitir la inspección y vigilancia por parte de las autoridades del Trabajo de acuerdo a su competencia a efecto de que se cercioren del cumplimiento a las Normas de Trabajo que la Ley Laboral impone en su Fracción XXIV del Artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.

1.2.3 SALARIO (NOMINAS SEMANAL Y QUINCENAL)

El Artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, define el salario como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, no obstante se entiende en este sentido al salario como una contraprestación por el servicio prestado, lo cual no siempre es cierto, reflejándose un concepto de orden civilista, en virtud que si bien es cierto que todo trabajo debe ser remunerado, pero no toda remuneración, todo salario es producto de cualquier actividad laboral, prueba de ello lo constituyen los descansos semanales, vacaciones, permisos con goce de sueldo, situaciones éstas que a pesar de haber sido cubiertas con el salario correspondiente no hubo prestación de servicios del trabajador al patrón.

En ese orden de ideas podemos considerar la definición que el maestro Ramírez Fonseca da al respecto "Salario es la retribución convenida que debe pagar el patrón al trabajador por el servicio prestado o como consecuencia del servicio prestado".² Esta retribución origina una obligación al patrón, misma que se encuentra regulada por la Ley Laboral vigente en su Capítulo V, Título Tercero, consistente en pagar a sus trabajadores los salario e indemnizaciones, entendiéndose desde luego, que la obligación no consiste solamente en pagar el salario convenido sino hacerlo en el tiempo, lugar, forma y modo como la propia Ley señala y de acuerdo con las normas vigentes en la empresa.

² Ramírez Fonseca, Francisco. "Condiciones de Trabajo". 2ª ed. Ed. Pac. México 1988, p 78

Estatuye el Artículo 88 de la Ley Federal del Trabajo los plazos en que el patrón pagará a sus trabajadores los salarios; estableciendo para aquéllos trabajadores que desempeñen una actividad material un plazo de una semana y para los demás trabajadores el plazo será de quince días , aunado a ello el Artículo 5 Fracción VII de la Ley citada expresamente señala que para los obreros el pago de los salarios no podrá ser superior a una semana. La aplicación de vida de las Normas de Trabajo tiene un fin específico. crear una relación justa y armónica para procurar el debido cumplimiento a la Ley, las Autoridades del Trabajo en este caso la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de su ámbito de jurisdicción tiene a su cargo el cerciorarse de que dichas Normas sean cumplidas, y para tal efecto el Artículo 132 en su Fracción XXIV obliga a los patrones permitir la inspección y vigilancia que las Autoridades del Trabajo practiquen en sus centros de trabajo, proporcionándoles toda clase de información que a ese efecto sean indispensables.

Esta idea debe entenderse en un sentido amplio, pues dicha aplicación se realiza por diversas Autoridades entendiéndose con ello que nos referimos a las Autoridades Laborales en su respectivo ámbito de jurisdicción y por distintos procedimientos, como puede ser la vigilancia a cargo de la inspección del trabajo , la falta de esta obligación patronal obliga a la citada Autoridad Laboral a ejercitar la facultad conferida por las Leyes de la materia.

1.2.4 JORNADA DE TRABAJO Y TIEMPO EXTRAORDINARIO

El Legislador elevo a rango constitucional en su Artículo 123 Apartado "A" de nuestra Carta Magna, una disposición que establecía en la jornada máxima de trabajo a 8 horas, junto con ello contempló el tiempo extraordinario limitando dicho tiempo a un máximo de 3 horas, sin que estas sean en forma consecutiva, en virtud de que la doctrina y la jurisprudencia han sostenido uniformemente, desde hace mas de 30 años, que no podría dejar de pagar ese servicio excedente, porque el único beneficiado lo viene siendo el capitalista, quién es el que exige el trabajo y que en primer término viola la constitución.

Con el propósito de evitar la práctica viciosa, se establece que en los casos de prolongación de la jornada de trabajo mas allá de los límites permitidos por la Ley, deberá cubrirse al trabajador un doscientos por ciento más de su salario que le corresponda por su jornada de trabajo, lo que en realidad significa un aumento sobre las horas que corresponden al servicio extraordinario permitido por la Ley..

La Ley Federal del Trabajo vigente, estatuye en su Capítulo Segundo, Título Tercero, la forma y condiciones en las cuales el trabajador prestará sus servicios al patrón, limitando en tiempo extraordinario de su trabajo. Aunado a lo anterior el Maestro Euquerio Guerrero considera que por una parte el hombre tiene un límite físico para el trabajo y en su protección debe limitarse el tiempo de labor, pues aunque un individuo vigoroso puede aceptar horas de labor incesante, aparentemente sin cansancio, el desgaste físico excesivo ocasiona con el tiempo una pérdida de facultades y un debilitamiento prematuro que disminuyen el periodo de vida útil. También debe de considerarse que el esfuerzo físico y el desgaste del trabajador no son iguales durante todas las horas del día, o faenas cuya diversidad es enorme o en el medio ambiente en que éstas se efectúen.³

En ese orden de ideas, la Autoridad Laboral dentro de su respectiva jurisdicción actuará para cerciorarse que dicha jornada no sea violada, pues la Ley prevé para ello sanciones administrativas para los infractores.

1.2.5 PAGO DE AGUINALDO, VACACIONES, FONDO DE AHORRO, PRIMA DOMINICAL Y PARTICIPACION DE UTILIDADES

Se consigna por primera vez en nuestra legislación laboral de 1970, la figura del aguinaldo, disposición contenida en el artículo 87 de indudable nobleza, dicho hecho suscitó acalorada

³ Guerrero, Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo".7ª ed. Ed. Porrúa, México 1990, p.123

polémica obligando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a interpretarla en Jurisprudencia definida y al legislador a adicionar el precepto, variando la determinación del más Alto Tribunal de la República.

El citado precepto estatuye que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre, equivalente a por lo menos 15 días de salario, regulando la forma de pago a dicha prestación. El aguinaldo constituye una costumbre a la que determinadas legislaciones han dado el carácter de fuerza obligatoria, y de libertad particular en algunas empresas se ha convertido en beneficio general para todos los trabajadores, en la exposición de motivos de la Ley de 1970 el legislador consideró "El pueblo mexicano celebra algunas festividades en el mes de diciembre, que lo obligan a efectuar gastos extras, lo que no puede hacer con su salario, porque éste está destinado a cubrir las necesidades diarias."

La nueva prestación entró en vigor el 1 de julio de 1970, teniéndose que admitir el pago de la mitad del tiempo en algunas empresas, en virtud de que se habla de aguinaldo anual, adicionando por decreto de 31 de diciembre de 1975 el artículo 87 con un segundo párrafo. Es pues, obligación patronal el demostrar a las Autoridades laborales el cumplimiento a la citada prestación, cuando así se le requiera, ello en virtud de la facultad conferida por la Ley a las Autoridades para tal efecto.

Otro de los logros obtenidos por la clase trabajadora lo constituyen las vacaciones, no obstante éstas ya se encontraban comprendidas en la Ley Laboral de 1931, considerando en su artículo 82 el derecho a descansar con goce de salario por vacaciones; la Ley de 1970 ratifica éste derecho en su Artículo 76, notándose un gran avance a dicha disposición, además regula las condiciones que deben reunir para generar el derecho a vacaciones, es notable algunos tratadistas han considerado "que es conveniente y necesario que una vez al año disfrute de varios días de reposo en que alejado del ambiente del centro de trabajo y de

ser posible trasladándose a otros lugares, mental y físicamente se tonifique y vuelva con mayores bríos al desempeño de su labor habitual."⁴

Es por ello la necesidad de vigilar que tal derecho sea cumplido, esto es por parte del patrón, una vez más se señala que tal disposición corre a cargo de la Autoridad Laboral, pues ha quedado precisado el alcance de semejante disposición, al igual que otras obligaciones patronales el empleador se ve obligado a demostrar a la Autoridad Laboral Administrativa cuando así le sea requerido por medio de visitas inspectivas que a su centro de trabajo le sea practicada mostrando la documentación que para tal efecto le sea requerida por el Inspector actuante, ello cumpliendo siempre con las formalidades de Ley a cargo de la Autoridad Laboral Administrativa.

Otra situación a considerar la constituye el pago del fondo de ahorro. Ahora bien si tal situación no se encuentra regulada en la Ley Laboral como obligación imputable al patrón, ello no exime la obligatoriedad de cumplir el patrón con tal circunstancia, por las razones que a continuación se pasan a exponer: Las condiciones de trabajo regularán los derechos y obligaciones entre trabajadores y empresarios, determinando entre ellas la jornada de trabajo y sus limitaciones, los días de descanso, vacaciones, las reglas sobre el salario, participación en las utilidades y el pago del aguinaldo, siendo que tales circunstancias por encontrarse estipuladas en el Reglamento Interior de Trabajo, es decir, en éste se estipulan las Condiciones de Trabajo que prevalecerán en el centro de labores. En tales circunstancias debido a la naturaleza jurídica del Reglamento Interior de Trabajo dicha situación si fue estipulada por ambas partes en las condiciones de trabajo, por un acuerdo ésta deberá ser cumplida por las partes, si tomamos en cuenta que por fondo de ahorro entendemos que se integra con la aportación que hacen los trabajadores de su salario, misma que la constituye un porcentaje de su ingreso y otro porcentaje corre a cargo del patrón, cuando así los hace debe considerarse una prestación adicional, pues puede incrementar o no la cuantía básica del salario.

⁴ Guerrero Euquerio. Ob. cit. p. 158

En ese orden de ideas, si dicha prestación fue convenida por las partes y contemplada en el Reglamento Interior de Trabajo, el empresario se obliga o está obligado a cumplir con dicha obligación y como en las obligaciones patronales que hemos visto con anterioridad la Autoridad Administrativa es la encargada de cerciorar que sean cumplidas semejantes obligaciones.

Otras de las innovaciones que el legislador de 1970 introdujo en la nueva Ley Federal del Trabajo, consistió en la prima dominical que se pagaría a los trabajadores, la cual se estipuló en un 25% sobre su salario, aquellos que laboren los días domingo, esto en virtud de que el legislador previó que existen empresas, así como industrias que debido a la actividad que desempeña se ve obligado el trabajador de laborar las 24 horas durante los siete días a la semana. La nueva Ley Laboral tuvo presente la necesidad de trabajar en algunos casos los días domingo, tampoco olvido que el trabajador al prestar sus servicios el domingo, que es el día de descanso escolar, pierde la oportunidad de convivir con sus hijos, lo cual afecta sus relaciones familiares. Para compensar esta afectación, la nueva Ley estatuye por primera vez, una prima dominical al disponer en el Artículo 71 lo siguiente "Los trabajadores que presten servicios en día domingo tendrán derecho a una prima adicional de un veinticinco por ciento, por lo menos, sobre el salario de los días ordinarios de trabajo".³

Ello es así pues es obligación de la Autoridad Administrativa Laboral el vigilar que al trabajador le sea cubierta dicha prima, pues ha quedado precisado la naturaleza de la multitudada prima constituyendo un beneficio familiar.

Sin lugar a dudas un logro importante para la clase trabajadora lo fue la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, el constituyente de 1917 consagró dicho logro en el Artículo 123 Fracción VI de nuestra Carta Magna, el cual disponía que en toda

³ Muñoz Ramón, Roberto. "Derecho del Trabajo". 5ª ed. Ed. Porrúa, México 1983.T. II p 134.

empresa fabril, comercial o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación a las utilidades que será regulada como indica la Fracción IX. Los constituyentes del 17, no precisaron el procedimiento o bases para el reparto, considerando que las comisiones especiales que se formarían en los Municipios, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje a quienes les fue encomendada esta actividad, la buena fe de los legisladores obligó a que ésta prestación figurara como letra muerta, como aspiración a la que se llegó después de muchos años, poniendo en duda hasta nuestros días su cumplimiento.

Con reformas al Artículo 123 Constitucional el 21 de noviembre de 1962 el derecho al reparto queda consignado en la Fracción IX, con la creación y encomienda a la Comisión Nacional fijar el porcentaje de utilidades a repartir entre los trabajadores, previa investigación y análisis que permitan conocer las condiciones generales de la economía nacional y tome en cuenta la necesidad de fomentar el desarrollo industrial. Con esta prestación, quedaron involucradas diversas Autoridades Administrativas, tanto de orden laboral como ascendario para un debido cumplimiento.

Sin embargo, para cumplir con el objetivo primordial que constituye el presente trabajo nos avocaremos a la obligación patronal de demostrar ante la Autoridad del trabajo el cumplimiento a tal mandamiento, que elevada a rango constitucional compete a la Autoridad Federal, es decir, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se auxiliará de las Delegaciones Federales del Trabajo en las Entidades Federativas.

Esta obligación la encontramos en el Artículo 132 Fracción XXIV de la Ley Federal del Trabajo, obligando al patrón a exhibir ante la Autoridad del Trabajo la documentación que acredite el debido cumplimiento a esta disposición laboral.

1.2.6 CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

Sin lugar a dudas el legislador mexicano se ha compenetrado de la necesidad de que los trabajadores tengan mayor capacidad para el trabajo, es decir, puedan desempeñar actividades más complejas y al mismo tiempo debido al avance de técnicas modernas y a la implantación de modernas maquinas en las empresas el trabajador por impericia afecte las máquinas que el patrón haya instalado en el centro de trabajo sin el menoscabo de daño que el propio trabajador pueda sufrir en su integridad física.

El C. Presidente de la República en el mes de noviembre de 1977, promovió una reforma al apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, con la finalidad de incluir dentro de la Carta Magna la obligación para los patronos de dar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores. Concomitantemente un grupo de diputados federales también formularon iniciativa con el propósito de modificar las fracciones XII y XIII del mencionado Artículo Constitucional. Consecuentemente a la reforma constitucional; la Ley Federal del Trabajo sufrió reformas en el mes de abril de 1978, quedando debidamente la obligación patronal de capacitar y adiestrar a sus trabajadores.

Así nos encontramos ahora diversas obligaciones que en materia de capacitación y adiestramiento impusieron los diversos preceptos laborales a los patronos, y de los cuales son ha saber lo siguientes:

El artículo 123 Constitucional en su fracción XIII impone la obligación a las empresas, cualquiera que sea su actividad estarían obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo, la Ley Reglamentaria determinara los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación. La Ley Reglamentaria del Artículo 123 del apartado "A" Constitucional consideró de interés social promover y vigilar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores (Artículo 3º y 132 Fracción XVI), así como la de incluir en los escritos en los

que consten las condiciones de trabajo la indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en las empresas, conforme a lo dispuesto en el Artículo 25 Fracción VIII; también obliga a los patrones a que de común acuerdo con los trabajadores formulen los planes y programas a efecto de capacitar o adiestrar a los trabajadores, ahora bien, dichos planes deberán ser sometidos a consideración de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su autorización conforme a los artículos 153-A, 153-N y 153-O; en los contratos colectivos el legislador consideró la obligación laborar de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, sea incluida en los mencionados contratos como ya se dijo con anterioridad, la finalidad de esta noble obligación el patrón deberá enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control, las constancias que se hayan expedido a los trabajadores, ello para efecto de ascenso dentro de la empresa según el Artículo 153-V de la Ley Federal del Trabajo.

De lo anterior se desprende que el incumplimiento a esta obligación en comento, faculta a la Autoridad Laboral a sancionar al patrón por el incumplimiento conforme a lo dispuesto por la propia Ley Federal del Trabajo

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y FACULTAD JURIDICA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE

2.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Es importante destacar lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quién para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por diversos órganos que conforman la dependencia, el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales; se desprende que es en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social donde deben establecerse a los funcionarios que conforman la Dependencia, pudiendo ser Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, o bien en otras disposiciones legales, es decir al emplear tales vocablos el precepto de referencia, debe entenderse que se refiere a normas legales desde el punto de vista material y formal, entendiendo por tales ordenamientos, los emanados del Poder Legislativo Federal que reúnan las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, elementos característicos de las Leyes; en ese sentido con fecha 13 de diciembre de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De conformidad con el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Titular de cada Secretaría y Departamento Administrativo, expedirá los manuales de organización de procedimiento y de servicios al público, necesarios para el

funcionamiento de los mismos ahora bien, el manual general de organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1993, se contiene la información relativa a la estructura orgánica de la citada Secretaría, así como las funciones de sus Unidades Administrativas.

De lo anterior podemos señalar la naturaleza jurídica existente entre el Reglamento Interior citado y el manual general de organización; mientras que el Reglamento Interior proviene de una facultad del ejecutivo para expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los Ordenamientos Jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la Ley. Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la Fracción I del Artículo 89 de la Carta Fundamental.

Por su parte el manual general de organización deviene de una facultad que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye al Secretario de Estado, esto es, con la finalidad de señalar la organización y procedimiento de las diversas Unidades Administrativas previstas en el Reglamento Interior, es decir, únicamente es la aplicación interna mostrando al público la estructura orgánica de las Unidades Administrativas que integran la Secretaría, su funcionamiento y principales procedimientos administrativos por lo que, no conforma un ordenamiento de aplicación para los actos de molestia a los particulares.

A mayor abundamiento señalaremos la ejecutoria del Tribunal Colegiado de Circuito al tenor siguiente:

**MANUALES DE ORGANIZACION EXPEDIDOS DE CONFORMIDAD
CON EL ARTICULO 19 DE LA LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- FINALIDAD DE LOS.**

Los manuales de organización a que se refiere el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como su nombre lo indica, tiene la finalidad de organización interna, pero son jurídicamente ineptos para crear órganos que con funciones típicamente autoritarias incidan en la esfera jurídicamente de los particulares.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2042/92.- MOSLER, S.A. DE C.V.- 7 de enero de 1993.- Unanimidad de votos. Ponente María Antonieta Azuela de Ramírez.- Secretaria Ana Carolina Cienfuegos Posadas. Ejecutoria publicada en la página 313 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI, marzo 1993, pleno, Sala y Tribunales Colegiados de Circuito.

2.1.1 DE LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO

Las Delegaciones Federales del Trabajo configuran un instrumento del cual la Autoridad Federal se auxiliará para vigilar y hacer cumplir las normas de trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo así como las demás normas de la materia, sin embargo para que ello sea posible , es decir que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pueda practicar visita de inspección a los centros de trabajo, es indispensable que su competencia jurisdiccional se encuentre prevista en algunas de las ramas industriales señaladas en el artículos 123 fracción XXXI del Apartado "A" de la Carta Magna, así como el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, pues en ellos se especifican la competencia de la Autoridad Federal, no obstante también otorga la facultad para practicar visita de inspección a empresas de jurisdicción local, haciendo énfasis en que únicamente podrá practicar visita de inspección para cerciorarse del

cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento, así como en seguridad e higiene.

Para una mejor organización y poder cumplir con lo previsto por el artículo 40 fracción I de la ya citada Ley Orgánica, se contempla la posibilidad de que el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pueda delegar facultades en aquellos casos en que la misma Ley establezca, según el artículo 16 de la citada Ley Orgánica; aunado a ello en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el artículo 5° señala que corresponde originalmente al Secretario el trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría, pero para la mejor organización del Trabajo podrá delegar, en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, cualesquiera de sus facultades, sin perjuicio de su ejercicio directo. Los acuerdos delegatorios se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 4º del mismo Reglamento señala que pueden delegarse facultades a los Delegados Federales del Trabajo, estas Delegaciones Federales del Trabajo en cada una de las Entidades Federativas, tendrán la representación de la Secretaría, así como ejecutar las funciones que le sean delegadas por el Secretario, ahora bien, estas Delegaciones Federales del Trabajo dependerán de una Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, cuyo objetivo consiste en dirigir, coordinar y ejecutar las acciones que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza en materia de administración del trabajo, a través de representaciones en las Entidades Federativas, efectuando el seguimiento, supervisión, control y evaluación sistemática de sus programas y metas asignadas⁶.

Sobre las funciones atribuidas a las Delegaciones Federales del Trabajo previstas en el manual general de organización vigentes son a saber las siguientes:

⁶ Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Serie de documentos básicos No. 2, México 1991, p. 28

Impartición de justicia y vigilancia de la legislación laboral y de bienestar de los trabajadores y sus familias;

Nacional de Capacitación y Productividad;

Seguridad e Higiene en el Trabajo;

Empleo y Organización, Social para el Trabajo;

Administración y Apoyo Técnico y Coordinación Sectorial.

Sin embargo, el Titular del Ramo, para el mejor desempeño de sus funciones otorga a las Delegaciones Federales del Trabajo, mediante Acuerdo Delegatorio de Facultades No. 01-2778 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1981 y que en su artículo Primero establece: "PRIMERO.- Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo de los diferentes Estado del la República para que independientemente de las facultades delegadas en el Acuerdo de fecha 16 de abril de 1979, dentro del ámbito territorial de su adscripción instauren el procedimiento y apliquen las sanciones que correspondan por violaciones a las Normas de la Ley Federal del Trabajo y de sus Ordenamientos reglamentarios, a la resolución emitida por la Comisión Nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y la de los salarios mínimos, a los contratos colectivos de trabajo cuando se trate de empresas sujetas a jurisdicción federal, cuyo domicilio social se encuentre dentro del territorio de la Entidad Federativa a que corresponda su adscripción."

Por otra parte en el Acuerdo 01-1769 con fecha 20 de abril de 1979 dispone lo siguiente en sus puntos 4 y 7 de su Artículo Primero: "PRIMERO. Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República para que dentro del ámbito territorial de su adscripción, lleven a cabo las siguientes funciones: 4.- Programar y ordenar las inspecciones a los centros de trabajo de jurisdicción federal que en la Entidad se requieran. 7.- Instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento en materia de trabajo, cuando se trate de empresas sujetas a jurisdicción federal, ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción".

Por otra parte resulta conveniente señalar el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación que al tenor siguiente señala:

DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.- CARECEN DE COMPETENCIA PARA PRACTICAR DILIGENCIAS POR CONDUCTO DE LOS INSPECTORES.

"Esta Juzgadora considera que los Acuerdos Delegatorios Nos. 01-2778 y 01-1769 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1981 y 20 de abril de 1979 respectivamente, no resultan suficientes para acreditar la competencia de la Autoridad precisada porque no le otorgan la facultad para practicar inspecciones en los centros de trabajo. El acuerdo 01-2778 establece lo siguiente en su artículo primero: "PRIMERO. Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República para que independientemente de las facultades delegadas en el acuerdo de fecha 16 de abril de 1979, dentro del ámbito territorial de su adscripción instaure el procedimiento y apliquen las sanciones que correspondan por violaciones a las Normas de la Ley Federal del Trabajo y de sus Ordenamientos Reglamentarios, a la resolución emitida por la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas la de los salarios mínimos, a los contratos colectivos de trabajo cuando se trate de empresas sujetas a jurisdicción federal, cuyo domicilio social se encuentre dentro del territorio de la Entidad Federativa a que corresponda su adscripción". Por otra parte, el acuerdo 01-1769 establece lo siguiente en su artículo primero, puntos 4 y 7 "PRIMERO.- Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República para que dentro del ámbito territorial de su adscripción, lleven a cabo las siguientes funciones: 4.- Programar y ordenar las inspecciones a los centros de trabajo de jurisdicción federal que en la entidad se requiera. 7.- Instaurar el procedimiento para la aplicación de

sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento en materia de trabajo, cuanto se trate de empresas sujetas a la jurisdicción federal, ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción.".- El acuerdo 01-1769 otorga a las Delegaciones Federales del Trabajo la facultad de programar y ordenar inspecciones a los centros de trabajo; sin embargo, no puede considerarse que incluya la facultad consistentes en practicar la diligencia por conducto de los inspectores que se comisionan para tal efecto, pues se trata de actos distintos (que implican el ejercicio de facultades diferentes) y por lo tanto requieren ordenamiento legal expreso que los conceda la Autoridad correspondiente. Ahora bien, los acuerdos 01-2778, artículo primero, y 01-1769 artículo primero, punto 7, otorgan facultades a las Delegaciones Federales del Trabajo para instaurar el procedimiento relativo a la aplicación de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, tampoco resultan suficientes para considerar competente a la Delegación Federal del Trabajo en el Estado de Aguascalientes, tratándose de la facultad que nos ocupa".

Criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Sala Regional Metropolitana, en Sentencia de fecha 7 de noviembre de 1989 a fojas 2 y reverso.- Juicio de Nulidad 8514/88.- OPERADORA DE TEATROS, S.A.

De los acuerdos delegatorios citados el Tribunal Fiscal de la Federación, según el criterio aludido determina que las Delegaciones Federales del Trabajo únicamente están facultadas para ordenar y programar las visitas inspectivas, más no así de llevar a cabo las practicas de las visitas inspectivas; por lo que con el citado criterio del Tribunal Fiscal de la Federación queda limitada la facultad de jurisdicción de las Delegaciones Federales del Trabajo.

Resulta menester señalar que únicamente se trata de un criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación cuya naturaleza jurídica difiere de la fuerza obligatoria de las

jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues de conformidad con el Código Fiscal de la Federación las Salas Regionales pueden apartarse de los criterios del propio Tribunal, cumpliendo con las formalidades que señala el propio Código Fiscal para ello.

2.2 ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO

Hemos dicho que la Inspección del Trabajo junto con las estadísticas del trabajo fueron las funciones que en el último cuarto de siglo pasado dieron origen a la administración laboral; así es que no solo por tratarse de la función más antigua sino por la amplitud que ha alcanzado en nuestros días resulta de gran interés su análisis.⁷

En casi todos los Países se ha dado la mayor importancia a la inspección del trabajo, mucho antes de que se establecieran los Tribunales Laborales, pues los inspectores ejercen en ocasiones una jurisdicción administrativa, equivalente en cierto modo a la justicia sin formalidades curialescas.⁸

En la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo vigente, el legislador señaló que la inspección del trabajo como otra de las Instituciones básicas para la aplicación y vigilancia correcta de las Leyes del Trabajo, siendo digno de mención el hecho de que los pueblos cuyo desarrollo industrial es mayor, se esfuerzan por el perfeccionamiento de la Institución.

Las fracciones I y XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a vigilar la observancia y aplicación de las normas laborales, así como a estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene que tengan

⁷ Barajas Motes de Oca, Santiago. "Manual de Derecho Administrativo del Trabajo". Ed. Porrúa, México 1985, p. 136.

⁸ Trueba Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". 2ª ed. Ed. Porrúa, México 1979. T. I, p. 677

como finalidad la protección de los trabajadores, dichas actividades las lleva a cabo la Secretaría de Estado por medio de una Unidad Administrativa denominada Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, prevista en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, de fecha 13 de diciembre de 1990, encomendada a esta Dirección General son aquéllas que la Constitución, Ley Federal del Trabajo y otros ordenamientos han encomendado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mismas que hemos hecho referencia en el Capítulo anterior.

En el Reglamento Interior se especifican las atribuciones a la Dirección General en comento, mismas que a continuación transcribimos:

Artículo 21. Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo :

I. Vigilar el cumplimiento de las Normas de Trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados o Acuerdos Internacionales celebrados conforme a la misma, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas, Instructivos, Acuerdos y Contratos de Trabajo, así como de todas aquéllas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus atribuciones, y solicitar por escrito a los patrones, trabajadores e integrantes de las Comisiones Mixtas se les envíe la información y documentación necesaria para vigilar dicho cumplimiento;

II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las Normas de Trabajo, así como procurar la obtención de promesas de cumplimiento voluntario, en los casos que estime pertinente;

III. Vigilar y asesorar a los patrones que contribuyan al fomento de las actividades educativas, culturales y deportivas entre sus trabajadores y proporcionen a éstos, los equipos y útiles indispensables para el desarrollo de tales actividades;

IV. Programar, ordenar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los establecimientos y centros de trabajo, de patrones sujetos a la competencia de las Autoridades Federales del Trabajo, para verificar el cumplimiento de la Normatividad Laboral. Las ordenes de visita a los patrones e inspectores serán suscritas indistintamente por el Director General de Inspección Federal del Trabajo o por el Director de Inspección y Programación de dicha Dirección General; en cada Delegación Federal del Trabajo también podrán ser firmadas por los Delegados.

V. Realizar estudios, investigaciones y acopio de datos que le soliciten las Autoridades y que juzguen convenientes para procurar la armonía entre trabajadores y patrones;

VI. Certificar por medio de los Inspectores Federales del Trabajo, los padrones relacionados con las elecciones de representantes obrero-patronales, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas y de otras elecciones que requieran esa formalidad;

VII. Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo;

VIII. Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene, contenidas en las actas levantadas por los Inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comunica a las empresas el tiempo en que deberán llevar a cabo las medidas ordenadas; y en caso de peligro inminente, los Inspectores podrán ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, incluyendo las relativas al funcionamiento de maquinaria, instalaciones y equipo y de utilización de áreas y métodos de trabajo o establecimientos;

IX. Posponer el apoyo que las Autoridades de las Entidades Federativas deben prestar a la Inspección Federal del Trabajo, en las materias de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad e higiene;

X. Proteger y vigilar de manera especial el trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciséis; expedirles las autorizaciones que señala la Ley Federal del Trabajo; verificar que cuenten con sus certificados médicos de aptitud para el trabajo y ordenar los exámenes médicos periódicos a los que deben someterse;;

XI. Vigilar el cumplimiento de las Normas que reglamentan el trabajo de las mujeres; y

XII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que se susciten o conozcan con motivo de las diligencias inspectivas, cuando los mismos pueden configurar la existencia de un delito.

De lo anterior, podemos señalar primeramente que la obligación contenida en la fracción I alude a vigilar el cumplimiento a las Normas de Trabajo, es decir, en forma general como lo precisa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como facultad de la

Secretaría, sin embargo dichas atribuciones también señala entre otras cosas la de asesorar a los patrones para que de manera más efectiva los gufen en el debido cumplimiento a las Normas de Trabajo contenidas en los diversos ordenamientos laborales; así como fomentar las actividades culturales, deportivas y educativas entre los trabajadores que laboren en su establecimiento, proporcionando los elementos necesarios para el cumplimiento de éstas actividades, aunque dicha obligación la prevé la Ley Federal del Trabajo en la fracción XXV del artículo 132. Para que ésto pueda exteriorizarse en algunos casos se faculta a la Dirección General en comento para programar y ordenar pero a juicio del Tribunal Fiscal de la Federación, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, carecía de la facultad para poder practicar las visitas inspectivas argumentando lo siguiente.

“De la lectura efectuada a los preceptos antes invocados se advierte que no otorgan en favor del Director General de Inspección Federal del Trabajo ya referido, la facultad para ORDENAR la práctica de visitas de inspección. En éste punto es oportuno señalar que en la fracción IV del artículo 21 citado en el último término, VIGENTE EN LA FECHA DE EXPEDICION DE LA ORDEN DE INSPECCION 10189, se determinaba lo siguiente:

ARTICULO 21.- Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

IV. Programar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo, de patrones sujetos a la competencia de las Autoridades Federales del Trabajo.

Por lo tanto, en la fecha de emisión de la orden referida, el Director General de Inspección Federal del Trabajo, carecía de las facultades para tal efecto, motivo suficiente para considerar ilegal la resolución impugnada.

**CUARTA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION. AL RESOLVER JUICIO DE NULIDAD
4914/95 FALLADO EL 31 DE AGOSTO DE 1995. PROMOVIDO POR
DISTRIBUIDORA INTENACIONAL, S.A. DE C.V..**

Este hecho originó que el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sufriera reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1994; entre los cuales se reformó la fracción IV del artículo 21 del Ordenamiento en comento, para dar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo la facultad de poder practicar las visitas de inspección, quedando plenamente dotada para cumplir con las atribuciones encomendadas por las normas laborales, estar en aptitud de poder determinar las medidas de seguridad e higiene que deban cumplirse en los centros de trabajo a cargo de los patrones.

Así como señalar plazos para el cumplimiento de las mismas; en general las de las Leyes que en la materia se señala, auxiliándose de las Autoridades de las Entidades Federativas.

De lo anterior se desprende la importancia que a la inspección de trabajo se refiere en nuestro País, facultando a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que por medio de la Unidad Administrativa estudiada logre los objetivos consagrados en las Leyes de la materia para beneficio de la clase trabajadora.

2.3 ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

Encuentra su origen en el Reglamento Interior del Departamento del Trabajo, publicado en la Revista Mexicana del Trabajo, en septiembre de 1993, donde es creada la Oficina Jurídica, a la cual le correspondía conocer de las consultas jurídicas, tramitación de

amparos, juicios de responsabilidad, sanciones por violaciones a la Ley, revisión jurídica de los contratos, recomendaciones y proyectos de convenios internacionales, legislación y boletín del Departamento del Trabajo.

La evolución que sufrió el Departamento del Trabajo, hasta que se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tuvo diversas atribuciones, ello se debió a las diferentes expectativas que en el País se presentaban, así tenemos que en el Reglamento Interior de la Secretaría vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, señala las atribuciones a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, teniendo como objetivo principal el de instaurar el Procedimiento Administrativo Sancionador para el cumplimiento de las normas de trabajo, previsión social, de seguridad social y las contractuales, así como la de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por el Senado de la República y participar en la formalicen de proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que competen a la Secretaría e intervenir en los asuntos jurídicos que puedan afectar a ésta última.⁹

Ahora bien, teniendo presente que la preocupación del legislador de 1917 fue la de hacer cumplir la Constitución, creando instituciones para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas a las contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución, Ley Federal del Trabajo así como de sus Reglamentos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social encargada de ésta obligación, a través de su Dirección General aludida instaurará a los patrones que incurran en un desacato a las disposiciones laborales al Procedimiento Administrativo Sancionador, es decir sujetará al patrón a un proceso jurídico apegándose a los ordenamientos de la materia; emplazando al infractor y que en ocasiones culmina el mencionado procedimiento con una multa económica, teniendo ésta la finalidad de que el patrón se ve obligado a cumplir con las disposiciones laborales contenidas en los diversos ordenamientos, con el solo propósito

⁹ Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ob. cit. p 16

de que los trabajadores laboren en los centros de trabajo con la seguridad de que no se vean afectados en sus derechos laborales, mismos que han adquirido en virtud de la relación de trabajo, así como no sufrir ningún daño en su integridad física ésta última por incumplimiento de los patrones a las medidas de seguridad e higiene que prevén los ordenamientos de la materia.

Ello encuentra su fundamento en la fracción XV del artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría referida cumpliéndose de ésta forma con las disposiciones consagradas en la Carta Fundamental. Lo anterior sin el menoscabo de las demás actividades que desempeña la Dirección General de Asuntos Jurídicos, pues para efecto del presente trabajo no resulta factible el análisis de las demás actividades encomendadas a la citada Dirección General.

2.4 FACULTADES JURIDICAS DE LA AUTORIDAD COMPETENTE

Dentro de los actos administrativos Gabino Fraga encuentra dentro de los mismos al acto obligatorio, regulado o vinculado diciendo que es el acto que constituye la mera ejecución de la Ley, el cumplimiento de una obligación que la Norma impone a la administración cuando se ha realizado determinadas condiciones de hecho. En ésta clase de actos la Ley determina exactamente no solo la Autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y como debe actuar estableciendo las condiciones de la Autoridad Administrativa de modo de no dejar margen a la diversidad de las resoluciones según la apreciación subjetiva y que el agente haga de las circunstancias del caso¹⁰.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como ya hemos hecho mención tiene la obligación de vigilar el cumplimiento a las disposiciones laborales contenidas en la Carta

¹⁰ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 31 ed. Ed. Porrúa, México 1992, p. 231.

Fundamental en su artículo 123, sin embargo para que dicho acto jurídico pueda exteriorizarse, es imprescindible que el acto se sustente en un ordenamiento jurídico, dotando a la Autoridad Administrativa para actuar frente a los particulares cuando éstos hayan incurrido en incumplimiento impuesto por la normatividad laboral. No obstante el haber facultado a la Autoridad Administrativa, también es necesario fijar los lineamientos de su actuación, pues dicho acto jurídico debe estar debidamente fundado y motivado, esto es, a través de leyes reglamentarias, tal es el caso de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de la fracción XXXI, Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, así como los demás reglamentos que de la misma emanan y que a continuación se exponen.

2.4.1 EN LA CONSTITUCION POLITICA

Dentro del constituyente de 1917 surgió el debate relativo a una necesaria solución de los problemas derivados del ejercicio del trabajo humano y de la previsión social que, repetimos, fue con la que inicialmente se había especulado en ésta materia. Se trató en el seno del constituyente de incluir en las garantías individuales una serie de cuestiones tendientes a proteger específicamente a los trabajadores de cualquier orden, en sus diversas actividades y en sus varias relaciones con los llamados "empleadores", solo que fueron tantas y de tal importancia las cuestiones discutidas que ello llevó a la creación de un nuevo tipo de discusión que se alejó de la terminología legal comúnmente empleada y trajo la aparición de un nuevo capítulo de garantías elaboradas expresamente para la clase laborante. Así nació el artículo 123 Constitucional.¹¹

El constituyente de 1917 dispuso que la aplicación de las Leyes de trabajo correspondiera a la Federación y a las Entidades Federativas, situación que se puede observar como si se tratara de una duplicidad de Autoridades, es decir, las federales y las de las entidades

¹¹ Floresgomez-Carbajal. "Manual de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa, México 1976, p. 126

federativas, duplicidad que ha sido combatida por diversas asociaciones de trabajadores quienes pretenden desde ya hace tiempo la federalización administrativa y jurisdiccional, situación que equivaldría a un régimen centralista, misma que no es aceptada por nuestro Régimen Constitucional.

Lo único aceptado en la Fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 ha sido la aplicación de la Legislación laboral a las Autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, siendo de la competencia federal exclusiva de las Autoridades Federales el conocimiento de asuntos relacionados con ramas industriales.¹²

Por otra parte la Carta Fundamental otorga facultades a las Autoridades Federales para intervenir en aquellos asuntos relativos a los conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas, por ejemplo las consistentes en la Capacitación y Adiestramiento así como en la Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, además se menciona que las Autoridades Federales para ejercicio de sus funciones podrán ser auxiliadas por las Autoridades Laborales de cada Entidad Federativa cuando se trate de la competencia de ramas o actividades correspondientes a la jurisdicción local. La propia Ley Federal del Trabajo, hace casi una reproducción en su artículo 527 de la competencia señalada en el artículo 123 Constitucional.

El maestro Montes de Oca al respecto hace la siguiente mención complementaria. Las ramas industriales de competencia federal son las siguientes: Textil, Eléctrica, Cinematográfica, Hulera, Azucarera, Mineral, Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando ambas la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la función de los mismos, así como la obtención de hierro metálico en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos; de Hidrocarburos, la Petroquímica, la del Cemento, la Cal, la Industrial Automotriz incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; la Industria química incluyendo la química farmacéutica y los medicamentos; la Industrial de la Celulosa y el

¹² Barajas Montes de Oca, Santiago. ob. cit. p. 97

Papel; la de Aceites y Grasas Vegetales; la Productora de alimentos, abarcando con exclusividad la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello; la Industria elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; el transporte por ferrocarril de personas o productos; la Industria maderera básica incluida la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; la Vidriera exclusivamente en lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso, labrado o de envases de vidrio; la Industria Tabacalera que comprende desde el beneficio hasta la fabricación de productos del tabaco. Un segundo grupo incluye a las empresas administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal, así como a todas empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias conexas.¹³

También resulta conveniente destacar que otorga facultades a las Autoridades Federales para conocer de aquéllos asuntos relativos a la Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores y a Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, situaciones que se contienen en el segundo párrafo del punto 3, fracción XXXI del artículo 123 Constitucional.

De lo anterior queda de manifiesto que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social queda facultada jurídicamente para vigilar que las Normas Laborales sean cumplidas por parte de la clase patronal, pues sin ello, los empresarios verían únicamente su beneficio, es decir, todo beneficio originado de la producción quedaría en manos de éstos, de igual manera la integridad física de los trabajadores estarían en un constante peligro, por ello se hace imprescindible que el Estado por medio de una Institución debidamente dotada de las facultades jurídicas, constitucionalmente actúe para hacer cumplir las Normas en Materia de Trabajo, esto es posible siguiendo los ordenamientos que en materia laboral constriñen para no causar afectación a las garantías de seguridad jurídica de los empresarios.

¹³ Idem. p. 97

2.4.2 EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Con fecha 29 de diciembre de 1976 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de fecha 23 de diciembre de 1958, la cual ha sido reformada y adicionada en diversas ocasiones. A 6 décadas de que entrara en vigor el texto fundamental, el Estado ha incrementado su participación no solo en la economía, sino prácticamente en todos los aspectos de la vida social. En este lapso, la Constitución ha sido reformada numerosas veces para ampliar la competencia del Estado y para ensanchar sus responsabilidades.

La Constitución se ha preocupado de cuestiones que en la segunda década del siglo pasado escaparon a la imaginación de sus creadores: Los partidos políticos, la burocracia, la contaminación ambiental, la planificación familiar, el derecho del trabajo, son algunas de ellas¹⁴.

El desarrollo industrial que ha experimentado en las últimas décadas el País, ha hecho imprescindible la intervención del Estado, consagrando una serie de diversas disposiciones en la Carga Magna. Al efecto señala José Francisco Rufz Massieu "El nuevo texto del Artículo 90 Constitucional representa otro avance en el largo camino de ordenar la legislación administrativa pues deposita en el Congreso de la Unión la responsabilidad de distribuir los negocios de orden administrativo precisamente en una Ley Orgánica, evitando así que retome la técnica omisa e insuficiente, que representaron las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado. A la fecha ese orden lo constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la cual organiza tanto al sector central como paraestatal."¹⁵

¹⁴ Rufz Massieu, José Francisco. "Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana". Ed. Limusa, México 1981, p. 116 y 117

¹⁵ Praga, Gabino, ob cit. p. 85

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de referencia se determinan la integración de la administración pública centralizada, la cual estará integrada por la Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, así como la Procuraduría General de la República, con que el Ejecutivo Federal se auxiliará para el despacho de sus atribuciones. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del País y del Mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas Entidades Administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas Entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados.

Siendo el caso que nos ocupa, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social encuentra fundamento en el artículo 40 de la Ley en estudio, donde se especifican las atribuciones que corresponde conocer a ésta Secretaría, es por ello que el ejercicio de la Autoridad frente a los particulares debe sujetarse al ámbito de jurisdicción que la propia Ley le marca, sin embargo dicha facultad no puede circunscribirse a lo preceptuado por el artículo 40 de la citada Ley, pues la fracción XVIII no limita su ejercicio de la Secretaría, sino por el contrario considera aquellas que expresamente le fijen las demás leyes y reglamentos de la materia. Sus responsabilidades principales es el vigilar que se cumpla con lo señalado por el Artículo 123 Constitucional y la de la Ley Federal del Trabajo, procurando un equilibrio entre los factores de producción.

EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE

La Ley Federal del Trabajo es un claro ejemplo de una Ley reglamentaria, pues ella precisa la forma para ejercitar las disposiciones previstas por el legislador de 1917 en el

artículo 123, apartado "A" de la Carta Fundamental, la Ley Laboral vigente recoge varios principios que la Ley Federal del Trabajo de 1931 contemplaba. Sin embargo en la Ley del 70 señala la Autoridad Federal como la encargada de vigilar la observancia y cumplimiento de las disposiciones que en materia laboral se refiere. La necesidad de hacer cumplir las disposiciones que la Ley Federal del Trabajo imputa a los empresarios es necesaria porque el Derecho del Trabajo es considerado como "un derecho protector de la clase social y se funda en la imperiosa necesidad del proletariado de mejorar su nivel de vida, en espera, y eso es lo fundamental, de que se opere la transformación del mundo hacia un régimen más justo. El derecho del trabajo no es una finalidad última, sino una ordenación transitoria, esto es, una medida exigida por una clase social para evitar la explotación de que era víctima".¹⁶

El legislador en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 señaló que el Artículo 123 Constitucional establece, en su fracción XXXI, que la aplicación de las Leyes del Trabajo corresponden a las Autoridades Locales, salvo los casos expresamente consignados en la propia fracción como competencia de las Autoridades Federales. En consecuencia, la aplicación de las Leyes del Trabajo se distribuye entre las Autoridades Federales y las de las Entidades Federativas. Esta Norma está en concordancia con el Artículo 124 de la Constitución que estatuye que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los Estados. La Ley Laboral vigente se ocupa del problema en el capítulo que trata de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, solución incorrecta, porque la distribución de las competencias no se relacionan exclusivamente con las juntas de Conciliación y Arbitraje, sino con todas las Autoridades del Trabajo; por ejemplo la Inspección Federal del Trabajo es Federal o Local, los artículos 527 y 528 señalan en armonía con la citada disposición Constitucional cuales son las materias de competencia federal. El Primero reproduce las disposiciones constitucionales y el segundo se ocupa de

¹⁶ De la Cueva, Mario. "Derecho del Trabajo". 16^o ed. Ed. Porrúa, T II, p. 216

las Industrias Conexas con las anteriores; el concepto de Industria Conexa es el mismo que se contiene en la Legislación vigente.

Así pues, la propia Ley Laboral en su artículo 523 otorga facultades a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para vigilar la debida aplicación de las Normas de Trabajo en sus respectivas jurisdicciones; por otra parte la Ley Laboral en el artículo 527 hace casi una reproducción de la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, ahora bien, los preceptos invocados aluden a una serie de industrias en las cuales las Autoridades Federales ejercerán sus atribuciones concedidas en los diversos ordenamientos; en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo se exceptúa a la rama de los servicios de la Banca y Crédito.

En su fracción II puntos 1, 2 y 3 de la referida Ley Laboral se amplía el campo de jurisdicción de la Secretaría de Estado, al facultarla para ejercer su función sobre aquellas empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, también las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; de igual manera las que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económicamente exclusiva de la Nación, sin embargo en el segundo párrafo del punto 3 del artículo en comento precisa los asuntos en los cuales la Autoridad Federal podrá intervenir para constatar que se cumplan con las disposiciones en materia de trabajo, relativas a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; cuando los Contratos colectivos que hallan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa así como aquellas obligaciones patronales relativas a la Capacitación y Adiestramiento de sus trabajadores y aquellas que en materia de Seguridad e Higiene prevezcan en los centros de trabajo.

El artículo 527-A de la Ley Federal del Trabajo faculta a las Autoridades Locales para intervenir en los asuntos relativos a la Capacitación y Adiestramiento y de Seguridad e Higiene dentro de sus respectivas jurisdicciones, coadyuvando con la Autoridad Federal;

no obstante la fracción IV del artículo 529 de la Ley en estudio en forma tajante señala la obligación de reportar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social aquellas violaciones que detecten en los centros de trabajo, así como de intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar las violaciones en que incurran los patrones en materia de Capacitación y Adiestramiento.

En ese orden de ideas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con los preceptos invocados actuará para hacer cumplir las disposiciones laborales tendientes a proteger a la clase trabajadora, pues el incumplimiento de ellas puede originar ciertos perjuicios a la clase trabajadora, que pueden ir desde la afectación a los derecho laborales hasta aquellas que originen daños a la integridad física de los trabajadores.

2.4.4 EN EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Existe la teoría, a la cual nosotros nos adherimos, que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al Reglamento con la Ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquel. De otro modo dicho, nuestra opinión es de que el Reglamento constituye desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca un acto legislativo, que como todos los de ésta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales (jurisprudencia de la S.C. de J. 1917-1975. Segunda Sala, Tesis 510, pag. 841).¹⁷

El Reglamento de referencia, para la imposición de sanciones, la Autoridad Federal Administrativa del Trabajo requiere disponer de un Ordenamiento Legal, en el que se

¹⁷ Fraga, Gabino. ob cit. p. 106

establezca el procedimiento y formalidades esenciales para su aplicación, pues la necesidad de hacer cumplir las normas de trabajo hace imprescindible para aquéllos capitalistas que infrinjan alguna disposición laboral, la de imponerles alguna sanción económica, ello se hace posible mediante el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Dicho Reglamento en su Artículo 1º estatuye la observancia y finalidad, es decir es de aplicación en todo Territorio Nacional por parte de la Autoridad Federal, teniendo por objeto la de establecer el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Legislación Laboral, pero sin que con ello se cause un perjuicio de los procedimientos establecidos en otros ordenamientos derivados de la propia Ley, por otra parte la aplicación del Reglamento de referencia circunscribe su aplicación a las Autoridades Laborales, en el ámbito de su competencia. El Reglamento citado establecía situaciones particulares al Procedimiento Administrativo Sancionador, es decir, precisaba los pasos que la Autoridad Laboral debería de seguir, esto es, para que al patrón no le sean violadas sus garantías de seguridad jurídica, pues en él la Autoridad Laboral debe de cumplir con las formalidades de la Ley, desde la valoración del Acta Inspectiva, documento en el que el Inspector Federal del Trabajo asienta los pormenores de la visita inspectiva, hasta el momento de dictar la resolución que en derecho proceda; considerando situaciones que van desde considerar la gravedad de la infracción cometida por el patrón, hasta la capacidad económica del mismo, ésto para estar en aptitud de imponer una sanción económica al infractor de acuerdo a su capacidad económica para cubrir la sanción a que se ha hecho acreedor.

El hecho de hablar en pasado, obedece a que en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 apareció publicada la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamiento que en su artículo segundo transitorio dispone que se derogan todas las disposiciones que se opongan a ésta Ley. Cabe señalar que la referida Ley entró en vigor el 1º de junio de 1995, sin embargo, la Ley en comentario tiene un carácter

eminentemente supletorio, es decir, que prevalecen todas las disposiciones de las Leyes Administrativas y solo en caso de algunas en cada Ley, o de remisión expresa, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁸

Pues ésta Ley no estatuye situaciones que contemplan los diversos ordenamientos administrativos, como es el caso del Reglamento de referencia, prueba de ello lo constituye el actual Procedimiento Administrativo Sancionador, en el cual se fundamenta con ambos ordenamientos, por ejemplo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emplaza al patrón para que dentro del término de 15 días hábiles comparezca al procedimiento a manifestar lo que a su derecho convenga así como a ofrecer pruebas y excepciones, situación que encuentra fundamento en el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por su parte el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 7º, inciso h), únicamente se limita a señalar que la Autoridad Laboral emplazará al patrón para comparecer al procedimiento aludido, sin que se precise el número de días hábiles otorgados al patrón para tal efecto.

De lo anterior consideramos lo dicho por el Maestro Miguel Acosta Romero, al decir , que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo puede considerarse como una Ley supletoria al Procedimiento Administrativo Sancionador, pues la Ley en comento no se contempla como ya se dijo situaciones particulares que el Procedimiento Administrativo Laboral presenta, motivo por el cual el Reglamento de referencia no puede considerarse abrogado.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Primer Curso. 12ª ed. Ed. Porrúa, México 1995, p. 839 y 840

CAPITULO III

DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

3.1 EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Durante mucho tiempo se discutió en México si es posible tener una ley de procedimiento que abarque absolutamente a todas las materias, cuya aplicación y ejecución corresponde al Poder Ejecutivo Federal y el suscrito ha expresado su opinión de que una ley en tal sentido resultaría imposible, porque los procedimientos no son iguales en todas las materias.¹⁹

De lo anterior podemos constatar en los primeros párrafos del artículo 1° de la ley al señalar:

ART. 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, son perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. ob. cit., p. 838

Para los efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y accesorios que deriven directamente de aquéllas.

De dicho precepto podemos denotar que en el mismo existe una confusión respecto a quién aplica la justicia laboral, pues de una pretendida interpretación al término de justicia laboral cabría la posibilidad de que únicamente se refiera al conocimiento y resoluciones de los conflictos de trabajo que se suscitan entre los trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o solo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o hechos íntimamente relacionados con ellos y cuyo trámite se realiza por los Tribunales de Trabajo.

Ahora bien los actos administrativos realizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al instaurar el procedimiento administrativo sancionador, cuya finalidad radica en la observancia a las disposiciones laborales contenidas en la Carta Fundamental, situaciones de naturaleza distinta a las funciones de los Tribunales de Trabajo, sin embargo en el primer párrafo del artículo 1° de la Ley de referencia el legislador consideró que las disposiciones de esta Ley se aplicaran tanto actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada, y dado que la Secretaría citada forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada de conformidad a lo que la propia ley señala, misma que nos remite al artículo 90 de la Constitución Política y al artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que es de considerar la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los actos realizados por la Dependencia del Ejecutivo Federal para el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador.

En la actualidad se contempla como medio de defensa ante las resoluciones ermitidas, por la Unidad Administrativa de la Secretaría de estado referida, en el recurso de revisión. Se ha definido tradicionalmente a los recursos como los medios legales otorgados a las partes e interesados en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades impugnadas. El

jurista Gabino Fraga en su didáctico texto de Derecho Administrativo afirma "el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e 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 comprobar la ilegalidad o inoportunidad del mismo"²⁰

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación a los derechos de los administrados, e inclusive, de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública²¹.

De lo anterior podríamos determinar al recurso administrativo como el medio de defensa que poseen los gobernados, para combatir las resoluciones que emita la Autoridad Administrativa, misma que causa un perjuicio a los intereses de los gobernados, en virtud de la violación al ordenamiento aplicado o por falta de una correcta a las disposiciones debidas. El propio recurso administrativo tiene ciertas ventajas así como desventajas, en torno a ello el Maestro Emilio Morgaín, señala que " Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un Tribunal pues la publicidad o difusión que la sentencia reciba, será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente".²²

El citado Maestro como desventajas de los recursos señala lo siguiente "las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al

²⁰ Porrás y López, Armando. "Derecho Procesal Fiscal." Ed. Textos Universitarios. México, 1986. p. 160 y 161

²¹ Margáin Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". 10ª ed. Ed Porrúa. México. 1991, p. 354

²² *Ibidem*. p. 161-162

intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada".

Vista la importancia que tiene el recurso administrativo como medio de defensa, toca señalar la aplicación que tiene en contra del Procedimiento Administrativo Sancionador. Pero es menester indicar el origen de la sanción a que pueda hacerse acreedor el patrón; la autoridad administrativa al realizar las inspecciones en los centros de trabajo, tiene como finalidad la de cerciorarse del cumplimiento a las obligaciones laborales atribuidas a los patrones, como ya quedó de manifiesto en los capítulos anteriores, corresponde a la Secretaría del Trabajo en vigilar su cumplimiento en su respectiva competencia jurisdiccional.

La Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto. Entró en vigor hasta el 1° de junio de 1995, estatuye en su Artículo Segundo Transitorio que quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo establecido a la Ley, por lo que, el recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene queda abrogado.

El Título Sexto, Capítulo Primero, Artículos 83 al 96, establece un recurso de revisión que según la ley, deberá presentarse ante la autoridad administrativa que haya emitido el acto que se impugna, mismo que será resuelto por el superior jerárquico de la Dependencia.

El artículo 86 estatuye claramente que el afectado podrá recurrir al recurso de revisión para inconformarse por aquellas resoluciones definitivas, sin embargo la citada ley da la opción al recurrente de intentar otras vías judiciales correspondientes, lo que podría ocasionar con esto un cierto descontrol al momento de que el afectado recurra al amparo, ello por la definitividad del acto impugnado.

Las resoluciones recurridas tendrán un término legal de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a que en que surta efectos la notificación de la resolución definitiva.

disposiciones contempladas en los artículos 28 y 85 de dicha ley. El escrito de recurso de revisión deberá de contener según el artículo 86 los siguientes datos: Nombre del órgano administrativo a quien va dirigido; nombre del promovente, tercero perjudicado si los hubiere y domicilio donde pueda ser notificado; resolución que se recurre, fecha de notificación; perjuicios que le ocasiona el acto que se impugna y cuando se trate de resoluciones definitivas, deberá anexar copia de esta, así como la de notificación correspondiente.

Empero la propia ley prevé para aquellos actos de la autoridad administrativa que por no haberse resuelto en tiempo previsto por la ley se entenderán negados, cabe aclarar que la ley establece un tiempo no mayor a los cuatro meses para que la autoridad administrativa emita la resolución que en derecho corresponda, de lo contrario se configuraría la negativa ficta, según el artículo 17 de la ley en estudio; en estos casos el recurrente también deberá acompañar las pruebas a que alude la fracción V del artículo 86.

El artículo 87 prevé que cuando se este en lo previsto por alguna de las circunstancias que numera el citado precepto, se suspenderá la ejecución del acto; en el caso que nos ocupa, dicha situación consistirá en que la autoridad exactora se abstenga de hacer efectiva el cobro de las multas a las cuales se haga acreedor el patrón hasta en tanto no se resuelva sobre el fondo del asunto.

La autoridad administrativa podrá tener por no interpuesto y desechar el recurso cuando, ya sea, que no se haya presentado en el término legal, no acompañe la documentación a que alude el artículo 88 de la multicitada ley, así como aquellos actos que sean materia de otro juicio; que no afecten a los intereses jurídicos del recurrente; contra actos consentidos expresamente, resulta en este caso un poco confuso, pues un acto que afecte al particular no podría consentirlo; así como aquellos actos que se están tramitando ante otra instancia, es decir, ante los Tribunales.

El artículo 90 contempla la figura del sobreseimiento, en este caso la autoridad administrativa al resolver recurso únicamente lo hace en el sentido de desechar dicho recurso, situaciones a las cuales ya se ha hecho referencia; así como declararlos infundados por causas de las cuales el patrón no logre acreditar conforme a derecho los agravios que le ocasionan la resolución que recurre, situación prevista por la fracción segunda del artículo 91 de la ley.

Cuando la autoridad administrativa al resolver recurso y lo declare fundado, deberá de precisar claramente los lineamientos en los cuales la unidad administrativa responsable deberá de emitir una nueva resolución o bien reponer el procedimiento.

3.2. DEL JUICIO DE NULIDAD COMO MEDIO DE DEFENSA INSTAURADO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Como ya habíamos dicho con anterioridad, el recurso administrativo constituye el medio de defensa por medio del cual, el particular puede impugnar aquellas resoluciones emitidas por la autoridad administrativa cuando estas le causen algún perjuicio a sus intereses, en virtud de la violación al ordenamiento legal o bien por falta de aplicación de las disposiciones legales, sin embargo este medio de defensa resulta desconfiable para el particular, pues se trata de que la misma autoridad administrativa quien será la que resuelva el recurso interpuesto en contra de aquella resolución que ella misma emitió, ahora bien al resolver dicho recurso, la misma autoridad administrativa tendrá por lo general a reconocer la validez del acto impugnado pues en la práctica así sucede, es decir, los recursos interpuestos por los particulares en contra de aquellas resoluciones por violaciones a la ley laborar y a los ordenamientos que de ella emana confirmará la validez de estas, situación esta, y con toda razón genera la desconfianza del recurrente a dicho recurso, es por ello que el particular opta por otra instancia judicial distinta a la administrativa para impugnar aquellas resoluciones.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83 contempla la figura del recurso de revisión, sin embargo el mismo precepto otorga la facultad al particular de intentar otras vías para impugnar las resoluciones, al señalar el referido precepto que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

En tal virtud, al disponer de esta opción el particular para impugnar aquellas resoluciones administrativas, y que en el presente caso las constituyen aquellas resoluciones emitidas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, podrá recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a interponer el respectivo Juicio de Nulidad, con fundamento en el artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del propio Tribunal Fiscal será competente para conocer del citado juicio al señalar dicho artículo que el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación...XIII Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte el artículo 30 de la mencionada Ley Orgánica, establece la obligación de las Salas Regionales de conocer de aquéllos asuntos que estatuye el artículo 11 de la ley, a excepción de aquellos que corresponda conocer al Pleno o las Secciones de la Sala, de conformidad con lo previsto por la ley en comento, determinando su competencia por razón de territorio, es decir, el patrón podrá interponer la demanda de Juicio de Nulidad ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación en razón del domicilio fiscal del particular, de conformidad con el artículo 31 de las citada Ley Orgánica, aunado a lo anterior citamos el criterio sustentado por la Tercera y Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación.

MULTAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LA FEDERACION PARA CONOCER DE LAS, INDEPENDIENTEMENTE QUE LA AUTORIDAD QUE IMPONGA LA SANCION SEA LOCAL O FEDERAL.- Si la controversia motivo del Juicio de Nulidad se refiere a una multa impuesta por violación a una norma administrativa federal, contenida en la Ley Federal del Trabajo y el Artículo 23, fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no distingue el carácter de local o federal de la autoridad que impone la sanción, debe resolverse que es legalmente competente para conocer del juicio de nulidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

Amparo en revisión 2955/88. La Nacional, Compañía de Seguros S.A., 12 de junio de 1989. Cinco Votos. Ponente Mariano Azuela Gúitron
Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Cabe agregar que con las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, el artículo 120 del mencionado ordenamiento legal estatuye que el particular podrá optar por la interposición del recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa que haya emitido el acto de molestia , es decir aunque dicha resolución a pesar de tener el carácter de definitividad, o bien impugnar dicha resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través del correspondiente Juicio de Nulidad.

El patrón, cuya resolución administrativa le cause un agravio a sus intereses, podrá acudir a la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación competente a interponer Juicio de Nulidad ante el citado Tribunal dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de haber sido notificada la resolución impugnada, según

disposición contemplada por el artículo 207 del código citado. No obstante la opción que posee el patrón, si éste interpuso recurso administrativo ante la autoridad responsable y recurrió al Juicio de Nulidad estando pendiente de resolver recurso administrativo el Tribunal Fiscal de la Federación, sobreseerá el Juicio de Nulidad por encontrarse pendiente de dictar resolución al recurso interpuesto; disposición prevista por el artículo 202 fracción V de la referida ley al señalar que un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal resultará improcedente el juicio instalado ante el citado Tribunal.

El patrón que en el presente caso impugne una resolución emitida por la Secretaría del Trabajo, como consecuencia de las obligaciones atribuidas por la Ley Suprema, en su demanda de nulidad se sujetará a las disposiciones previstas por el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación al señalar que en la demanda deberá de indicar el nombre del representante o apoderado legal de quien promueva, domicilio fiscal de su representada y en su caso domicilio para recibir notificaciones.(Fracción I). El artículo 10 del mencionado código considera al domicilio fiscal de las personas morales residentes en el país el local en donde se haya la administración principal del negocio; y de aquellas que residan en el extranjero el local donde se encuentre su administración principal en el país. Cuando el patrón que promueva juicio de nulidad indicara el nombre de la autoridad administrativa emisora del acto de molestia (Fracción III); los hechos que den motivo a la demanda, en este caso el demandante narrará los hechos que motivaron el Procedimiento Administrativo Sancionador, es decir, desde el momento en que se giró la orden de visita para efectuar la inspección hasta el momento en que se llevó la notificación de la resolución que se combate (Fracción IV); las pruebas que ofrezca, a excepción de la confesional (Fracción V y art. 230 primer párrafo); los conceptos de impugnación, precisando los preceptos violados durante el procedimiento administrativo sancionador que hayan trascendido al sentido de la resolución controvertida o bien la falta de motivación de la resolución que se impugna, en otras palabras la falta de fundamentación y motivación de la resolución (Fracción VI); nombre de terceros perjudicados en caso de haberlos.

En los dos primeros párrafos del artículo 208 se señala que la omisión de los datos contenidas en las fracciones I; II, III y VI el magistrado instructor desechará la demanda por improcedente, en cambio los datos de las fracciones III, IV, V y VII cuando estos sean omitidos, el magistrado instructor dentro del término de cinco días requerirá al promovente para que señale los datos omitidos, apercibiéndolo que en caso de no cumplir se tendrá por no interpuesta la demanda

El mencionado artículo fue también adicionado con un tercer párrafo en donde el legislador establece que el domicilio señalado en la demanda se considerará el fiscal salvo que la autoridad demuestre lo contrario, dicho domicilio servirá para recibir notificaciones cuando no se señale otro para tal efecto.

“El contenido de la demanda es, dijéramos doble: Por una parte, la declaración que hace el actor en el sentido de invocar una situación jurídica abstracta (El capítulo de derecho) al caso concreto (Capítulo de hechos). La otra parte de la demanda consiste en la petición de la parte actora al Tribunal Fiscal para que dicha autoridad aplique la ley al caso concreto. Es decir, la primera parte de la demanda contiene una situación jurídica planteada de acuerdo con los puntos de vista del interés de la actora causante, y la segunda parte consiste en que el juez aplique, previa una secuela procesal, la ley al caso concreto.”²³

Junto a la demanda, establece el artículo 209 de referencia los documentos que se deben adjuntar a la misma, teniendo que en la fracción I, el demandante deberá acompañar a su escrito de demanda una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos y anexos para el titular de la dependencia, cuando esta sea de demandada, según el artículo 198 fracción III del Código Tributario a fin de que la demandada esté en aptitud de poder contestar la misma y no quede privada de su derecho; mediante documento acreditar la personalidad de quien promueve cuando gestione el nombre propio a menos que se compruebe que dicha personalidad ha sido reconocida en el procedimiento

²³ Porras y López, Armando. ob. cit. p. 205

dentro del cual haya emanado la resolución que se impugna (Fracción II); igualmente acompañará al escrito de demanda el documento fundatorio, es decir, aquel en el que conste la resolución que se impugna, o bien copia de la instancia no resuelta por la autoridad (Fracción III); constancia de la notificación de la resolución que se impugna, o bien, cuando esta no le fue notificada bajo protesta de decir verdad de que no recibió constancia alguna o cuando esta fue hecha por correo. Si la notificación fue hecha por edictos, señalar la fecha de la última publicación y nombre del órgano en que esta se hizo (Fracción IV).

La fracción VI fue nuevamente adicionada con las reformas al código tributario del 15 de diciembre de 1995, en el cual si el demandante llegara a ofrecer la prueba testimonial deberá acompañar el interrogatorio para el desahogo de la misma, debiendo ir firmado por el demandante, esto en los casos a que alude el artículo 232 último párrafo el cual trata la situación de que en caso de quien deba desahogar dicha prueba radique fuera del lugar de la sede de la Sala se podrá llevar acabo el desahogo mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor; ahora bien, las pruebas que ofrezca y que no obren en poder del demandante a pesar de que se traten de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá éste señalar con toda precisión el archivo o lugar en que estos se hallen identificando plenamente los documentos a que alude y que pueda tener a su disposición, mandando expedir a su costa las copias certificadas que de ellos se requieran, cuando ello sea posible, con la salvedad de que en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo, bastará que acompañe una copia de la solicitud de dicho documento (Fracción VII).

Señala el último párrafo que cuando el promovente no acompañe los documentos señalados en las fracciones I al IV, requerirá al promovente para que dentro del término de cinco días los presente, en caso contrario se tendrá por no interpuesta la demanda, en cambio cuando dichos documentos se refieran a las fracciones V al VII estas se tendrán por no ofrecidas. El promovente podrá ampliar su escrito de demanda en los términos que estatuye el artículo 210 del Código Fiscal en un término no mayor de veinte días contados al día

siguiente en que haya surtido efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación.

Resulta conveniente señalar que el hecho de que el patrón no presente su escrito de demanda ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación competente, tal y como lo prevé el numeral 207, ya sea por que el promovente desconozca la Sala Regional que deba de conocer de dicho asunto, no obstante esta halla sido presentada dentro del término legal dicha situación no resulta suficiente para que la autoridad demandada solicite el sobreseimiento del Juicio de Nulidad; el citado escrito, será turnado a la Sala Regional competente, en caso de que al momento de conocer de dicho asunto la Sala Regional competente se esté ya fuera del término legal el escrito, dicha situación no procede en virtud que, con el simple hecho de que la Sala Regional que se haya declarado incompetente al recibir el escrito de demanda interrumpe la prescripción de ese derecho, toda vez que el artículo 207 no obliga al promovente a que se presente en los términos que indica, es decir, no contiene un mandamiento sino únicamente se limita a decir que se presente la demanda ante la Sala Competente, aunado a lo anterior invocamos el siguiente criterio.

NULIDAD, DEMANDA DE. PRESENTADA ANTE SALA INCOMPETENTE, INEXISTENCIA DE LA EXTEMPORANEIDAD.- El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación señala que la demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional cuya circunscripción radica la autoridad que emitió la resolución que impugnada, pero dicha disposición no significa que obligue al particular a presentar la demanda necesariamente en esos términos, ya que el texto contiene sólo una indicación y no un mandato, al no contener la expresión "deberá"; sin que se desprenda que en caso de no hacerlo así se actualice la causal de sobreseimiento de acuerdo a lo previsto por el artículo 203, fracción II, en relación con el 202, fracción IV y 207, primer y segundo párrafo del

mencionado código Tributario. Ahora bien, de conformidad con lo indicado por los numerales 217 y 218 del mismo cuerpo legal, cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de nulidad del cual deba conocer otra Sala por razón de territorio, la primera se declarara incompetente turnándola demanda respectiva a la que en su concepto lo sea. Por consiguiente, no puede considerarse extemporánea la presentación de la demanda de nulidad presentada ante Sala incompetente, si posteriormente, ésta misma consideró que la competencia se surtía a favor de otra en razón de territorio, quien se abocó al conocimiento del negocio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, precisamente por haberse presentado en tiempo la demanda de nulidad, además porque la tramitación de la misma ante la autoridad correspondiente, deriva de una declaratoria de incompetencia, cabe agregar que el plazo para la presentación de la demanda se interrumpe cuando presenta ante cualquier Sala fiscal, toda vez que el Código Fiscal de la Federación consigna como fecha de presentación la del sello de recibido, independientemente de la cual sea la Sala ante la cual se presentó el escrito.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, pag. 341
y 342 DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, OCTAVA
EPOCA, TOMO X, DICIEMBRE DE 1992. SEGUNDA SALA.**

3.3 EL SENTIDO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

"Existen dos formas para terminar la relación jurídica del proceso fiscal: una normal u ordinaria que es la sentencia; la otra, anormal o extraordinaria, y dentro de ésta caben las formas específicas de sobreseimiento, caducidad, improcedencia, etc."²⁴

"Creemos conveniente señalar el concepto que sobre sentencia da el Maestro Gabino Fraga diciendo que la sentencia es, pues, la resolución que da el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante el cual normalmente pone término al proceso."²⁵

Las sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, deberán fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos expuestos en los escritos de demanda y contestación, expresando en sus puntos resolutivos con toda claridad los actos y procedimientos cuya nulidad se declare o bien se reconozca la validez de la resolución impugnada

Al efecto el artículo 239 del referido Código Tributario señala los alcances de la sentencias que emitan las Salas , teniendo estas el carácter de definitividad; en la fracción I del citado precepto legal estatuye que en las sentencias las Salas podrán reconocer la validez; en cuya resolución se impuso un sanción al patrón por violaciones a la legislación laboral y cuya nulidad se impugnó o bien declarar la nulidad de la resolución administrativa, con fundamento en la fracción II del mismo precepto legal, por otra parte las Salas del Tribunal podrán dictar las sentencias para determinados efectos, es decir, en la propia sentencia se señalarán los lineamientos en los cuales se ordena a la autoridad administrativa emisora del acto reponga o dicte una nueva resolución, de conformidad con la fracción III del referido artículo, a excepción de cuando se refiera a facultades discrecionales de la misma autoridad administrativa responsable

²⁴ Porraz y López, Armando, ob. cit., p. 261

²⁵ Ovalle Fabela, José. "Derecho Procesal Civil". Ed. Harla. México, 1991, p. 189

3.3.1. DE LA NULIDAD LISA Y LLANA

La autoridad administrativa al estar debidamente facultada para poder emitir resoluciones administrativas conforme a derecho, deberá cumplir con la debida fundamentación y motivación que todo acto de molestia necesita , es decir, el artículo 16 de la Carta Fundamental estatuye los lineamientos, en virtud de los cuales la Secretaría de Estado en estudio deberá de observar en las diligencias inspectivas con la finalidad de constatar las disposiciones que en materia laboral le atribuyen las normas de la materia. El artículo 16 de nuestra Constitución Política fija las bases para la Autoridad Administrativa pueda molestar a los gobernados a fin de cumplir con las obligaciones que le atribuyen las leyes de la materia. En el caso que nos ocupa la Secretaría del Trabajo para poder practicar visitas de inspección para constatar el debido cumplimiento a la normatividad laboral imputables a los patrones, dice el precepto constitucional que dicho acto de molestia deberá constar por escrito, ser emitido por autoridad competente que funde y motive su actuación, la causa legal del procedimiento, señalando el objeto de la visita y alcance de la misma, levantándose al concluirla un acta ante testigos.

Por su parte el artículo 542 fracción I de la Ley Laboral estatuye la obligación de los Inspectores Federales del Trabajo a identificarse ante los presentes durante la visita de inspección en que se practiquen en los centros de trabajo como son nombre del inspector actuante, adscripción, vigencia de la credencial que lo acredita como tal. El Tribunal Fiscal de la Federación ha considerado que los requisitos con los cuales los inspectores deben identificarse al momento de practicar las visitas de inspección los podemos encontrar en la Jurisprudencia N.A-36, Sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al tenor siguiente:

IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES.- CASO EN EL QUE RESULTA INFUNDADO EL CONCEPTO DE ANULACION RESPECTO A LA ILEGALIDAD EN SU CIRCUNSTANCIACION.- Si el actor

argumentó como concepto de anulación que la circunstanciación de la identificación de los visitantes es ilegal, el mismo argumento se considera infundado si en el acto correspondiente se asientan los siguiente datos: a) fecha de la credencial identificatoria para determinar su vigencia; b) nombre de la dependencia que expide la credencial identificatoria, así como el funcionario titular de la propia dependencia que expidió la credencial identificatoria. c) personalidad del visitador actuante, entendiéndose que tal requisito se satisface cuando se expresa el cargo con el que actúa en la visita; d) representación del visitador actuante, entendiéndose por tal la cita de la dependencia a al cual esta adscrito

La tesis sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación bajo el rubro siguiente:

VISITAS DE INSPECCION.- LAS QUE SE REALIZAN POR LOS INSPECTORES DEL TRABAJO DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 542 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Las visitas de inspección que realicen los Inspectores del Trabajo deben cumplir con los requisitos del artículo 542 de la Ley Federal del Trabajo, entre los que se encuentran la obligación de identificarse con credencial debidamente autorizada ante los trabajadores y los patrones; de lo anterior se sigue que, si en una visita de inspección el Inspector Federal del Trabajo no se identifica ante el patrón y sus trabajadores, el acta que con motivo de dicha inspección se levante estará viciada de nulidad.

Así como la Tesis de Jurisprudencia 6/90 aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el rubro siguiente:

VISITAS DOMICILIARIAS.- REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LA PRACTICAN.-

Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visita domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoria se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitadores y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

En ese orden de ideas, se desprende que de la jurisprudencia y tesis de jurisprudencia citadas que la omisión parcial o total de algún requisito de identificación se encuentra viciado de origen, lo que se traduce propiamente en una declaratoria de nulidad lisa y llana con fundamento en el artículo 238 fracción II y III del Código Fiscal de la Federación.

La fracción IV, del mismo artículo de la Ley Laboral dispone que en las diligencias inspectivas que se practiquen en los centros de trabajo, deberán los inspectores levantar el acta correspondiente, en cuya diligencia intervendrán representantes tanto de la parte trabajadora como patronal, haciéndose constar en la misma acta las deficiencias que los inspectores federales del trabajo detecten en las empresas y las violaciones de los patrones

VISITAS DOMICILIARIAS.- REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LA PRACTICAN.- Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visita domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoria se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

En ese orden de ideas, se desprende que de la jurisprudencia y tesis de jurisprudencia citadas que la omisión parcial o total de algún requisito de identificación se encuentra viciado de origen, lo que se traduce propiamente en una declaratoria de nulidad lisa y llana con fundamento en el artículo 238 fracción II y III del Código Fiscal de la Federación.

La fracción IV, del mismo artículo de la Ley Laboral dispone que en las diligencias inspectivas que se practiquen en los centros de trabajo, deberán los inspectores levantar el acta correspondiente, en cuya diligencia intervendrán representantes tanto de la parte trabajadora como patronal, haciéndose constar en la misma acta las deficiencias que los inspectores federales del trabajo detecten en las empresas y las violaciones de los patrones

a las diversas disposiciones laborales, entregando al final de la visita una copia para cada una de las partes que hayan intervenido.

El Reglamento de Inspección Federal del Trabajo regula las disposiciones ya citadas, pues en su artículo 17 estatuye la obligación de los inspectores actuantes de identificarse debidamente ante las personas que intervengan en la diligencia inspectiva, dicha medida da seguridad para que los patrones de las empresas tengan la certeza de que se trata de la misma persona encomendada a efectuar dicha comisión con el objeto de revisar la documentación relativa a la normatividad laboral. Los artículos 37 y 38 del referido Reglamento vienen a reproducir en cierta medida lo dispuesto por el artículo 542 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, ordenando al inspector actuante entregar copia del acta a las partes que hayan intervenido en la diligencia de inspección, así como permitir en la visita inspectiva la intervención de los trabajadores, del patrón o de los representantes de ambos, así como a los testigos de asistencia.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado el siguiente criterio al emitir sentencia de fecha 21 de septiembre de 1990 en el Juicio de Nulidad 257,90, promovido por SAN PIO TEXTIL, S.A.

ACTA DE VISITA.- OBLIGACION DE ENTREGAR AL VISITADO UNA COPIA DE LA.- "Del análisis que ésta Sala lleva a cabo del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, específicamente de su artículo 38 mismo que literalmente consigna: "Artículo 38.- Los inspectores del trabajo deberán levantar un Acta en cada inspección que realice, con la intervención de los trabajadores, del patrón o de los representantes de ambos y dos testigos de asistencia, así como de los integrantes de la comisión que corresponda; éstos últimos podrán fungir como testigos de asistencia.- El contenido del acta dependerá del tipo de inspección que se realice, debiendo reunir los requisitos del fondo y forma

establecidos por los instructivos correspondientes.- De tales actuaciones se deberá entregar una copia a las partes que hayan intervenido en las mismas, haciendo constar en la propia acta tal circunstancia..."

Se aprecia que efectivamente tal numeral impone como obligación a cargo de los inspectores del trabajo, la consistente en que, de cada acta levantada en la inspección que lleve a cabo, debe ser entregada a las partes que intervinieron en la misma, una copia, haciendo constar además, tal circunstancia en la propia acta.

Ahora bien del análisis que esta juzgadora lleva a cabo del acta de inspección a la empresa SAN PIO TEXTIL, S.A., contenida en el oficio 3991 (foja 47 del expediente en que se actúa), se aprecia con claridad, que no fueron satisfechos los extremos del referido numeral, ya que ninguna parte de ésta, se consigna que se haya efectuado la entrega a las partes, de tal actuación, contrariando de tal manera el contenido del artículo en comento y quedando evidencia de tal forma la omisión de formalidad prevista por el numeral de referencia siendo procedente en tal virtud, la declaratoria de nulidad de la providencia a debate."

Por otro lado el Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 238 estatuye que se declarará la nulidad de una resolución administrativa, señalando en la fracción I que todo acto ordenado y firmado por autoridad incompetente traerá consigo la nulidad de la resolución impugnada, pues dicho procedimiento adolece de vicios de fondo. Cuando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social instaura el correspondiente procedimiento administrativo, el mismo debe de ir firmado por la autoridad cuya facultad esté prevista en el Reglamento Interior de la citada Secretaría, o bien que dicha facultad le haya sido delegada mediante acuerdo y publicado en el Diario Oficial de la Federación, de lo

contrario dicho procedimiento se encuentra viciado, y de conformidad con la fracción I del referido artículo dicho vicio trae consigo la nulidad lisa y llana de la resolución.

Con las reformas al Código Fiscal de la Federación, se adicionó al artículo 238 con un último párrafo, otorgando facultades al Tribunal Fiscal de la Federación, para que de oficio y por considerarse una situación de orden público entre al estudio de la competencia de la autoridad emisora de la resolución a debate, y como consecuencia de resultar ilegal el funcionario que haya emitido la resolución administrativa procederá a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. La falta de fundamentación y motivación total de una resolución administrativa es causa de ilegalidad del acto pues este no puede gozar en el ámbito jurídico de validez, y al encontrarse dicho acto viciado no podrá ser susceptible de subsanar dicho acto por la autoridad responsable de este, pues no se trata de purgar vicios en los que originalmente incurrió la emisora del acto, pues de lo contrario esta situación se convertiría en una practica viciosa, porque en última instancia los actos administrativos que adolezcan de vicios inconstitucionales no constituyen una violación de forma que pueda ser respuesta procesalmente por las misma autoridades administrativas, sino constituyen ciertas violaciones de origen, no siendo correcto que si dicho acto adolece de vicios inconstitucionales se pretenda subsanar tales actos, de la misma forma cuando la resolución a debate adolezca de vicios de fondo, resultando como consecuencia de lo anterior la declaratoria de nulidad lisa y llana.

3.3.2 DE LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS

El Tribunal Fiscal de la Federación, al tener conocimiento de las resoluciones administrativas que le sean sometidas a juicio con motivo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador cuya autoridad emisora lo es la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo, y en el cual el patrón se vean afectados en sus intereses por la emisión de dicho acto y advierta que en la misma

resolución fueron o considera se violaron ciertos derechos durante el procedimiento administrativo instaurado en su contra los podrá hacer valer mediante demanda de nulidad instaurada ante la Sala correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal estatuye en su artículo 238 fracciones II y III en que casos el referido Tribunal declarará la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, es decir, en la sentencia que dicte, dará la oportunidad para que la autoridad administrativa purgue aquellas deficiencias cuya resolución adolece, sin embargo en la sentencia se precisará la forma y términos en que la responsable del acto impugnado subsane aquellas deficiencias en que el Tribunal Fiscal de la Federación ordene en la sentencia que emita; los actos impugnados pueden ser de naturaleza distinta pues pueden consistir en vicios procedimentales o vicios formales, es decir, el sentido de la sentencia lleva implícitamente una obligación de hacer.

De lo anterior citamos la jurisprudencia establecida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 36, diciembre de 1990 p.40, al tenor siguiente:

SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. SU NATURALEZA. La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que declara la nulidad para determinados efectos, se emite así como consecuencia de la naturaleza de los actos impugnados, pues toda violación formal o procedimental traerá como consecuencia una nulidad para efectos, en el primer caso, para ser subsanadas las violaciones procesales, en el segundo caso, para que el acto satisfaga las formalidades esenciales, y solo después de subsanada la violación formal o satisfecho el procedimiento, procederá el estudio y resolución de las cuestiones de fondo y podrá ser hasta entonces cuando se

determine si la autoridad correctamente afectó la esfera jurídica del particular.

Dentro del acto Administrativo Sancionador, como todo acto de autoridad, éste debe de estar debidamente fundado y motivado de lo contrario podría estar afectado de vicios formales o procedimentales; en el primer caso podemos señalar que obedece a que no fueron satisfechos los presupuestos que estatuyen los preceptos legales de la materia por la autoridad responsable de haber emitido el acto de molestia, es decir, no se cumplió cabalmente con una obligación dentro del procedimiento, o bien, hacer un razonamiento pobre en alguna etapa de éste, para ejemplificar esta situación transcribimos el criterio que sostuvo la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación al emitir sentencia pronunciada en el juicio de nulidad número 4806/93, fallado el 8 de septiembre de 1993, promovido por ACEROS CONSOLIDADA, S.A. en los siguientes términos:

“Por último, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se manifiesta que la omisión de la autoridad de no haber valorado todas la pruebas ofrecidas en el escrito mediante el cual da contestación al emplazamiento de 18 de febrero de 1993, afectó las defensas de la parte actora al habersele impedido la posibilidad de que su instancia fuera resuelta de la misma forma en que habría sido resuelta otra, dejándose al demandante en estado de indefensión, violando la garantía de audiencia del mismo, lo cual trasciende al sentido de la resolución impugnada.

En consecuencia de lo anterior, resulta evidente que en el caso se da una violación formal al omitir la autoridad demandada valorar las pruebas, razón por la cual se procede se declare la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad demandada valore la totalidad de las pruebas

ofrecidas en el escrito de contestación del emplazamiento de 9 de marzo de 1993.”

En ese orden de ideas, al incurrir en este caso la Secretaría del Trabajo durante el desarrollo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador en alguna violación formal, y dicha violación sea hecha del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, éste al emitir sentencia otorgará la oportunidad de que la autoridad responsable subsane aquellas irregularidades en los términos y lineamientos que el referido Tribunal señale en el fallo emitido, ya sea emitiendo una nueva resolución o reponiendo el procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con el precepto 238 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte el citado artículo en la fracción III alude a los vicios procedimentales que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, y considerando que son aquellos que conciernen a la omisión de algún mandamiento establecido por un ordenamiento legal dentro del procedimiento, quedando impedido el particular de hacer uso de sus derechos, aunado a lo anterior aludimos la definición que al respecto hace el Dr. Luis Humberto Delgadillo al decir “con respecto a los vicios de procedimiento, podemos afirmar que es el resultado de la violación a una disposición legal que regule la forma de realización de los actos que preceden y preparan el acto administrativo, situación que se encuentra consignada en la fracción III del artículo 238 del Código de referencia, como causal de anulación de la resolución impugnada, al señalar que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre la existencia de “vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada”²⁶. Aunado a lo anterior citamos el criterio sustentado por la Primera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Fiscal de la Federación al emitir

²⁶ Delgadillo, Luis Humberto. “La Nulidad Declarada en las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación”. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª Época. Año VI, No. 62. México, febrero de 1993, p. 26.

sentencia pronunciada en el juicio de nulidad 937/95, fallado el 20 de febrero de 1995, promovido por PROCESOS Y ESTAMPADOS MARTEX, S.A DE C.V., en torno a los vicios procedimentales:

"El hecho de que no se notificara y entregará el emplazamiento N° 00485 de 9 de enero de 1995, afectó las defensas de la parte actora, ya que se le impidió la oportunidad de desvirtuar la legalidad y contenido del acta de inspección de 30 de septiembre de 1993, lo cual trasciende al sentido de la resolución impugnada, por que se emitió con violación a al garantía de audiencia a que tenía derecho la empresa demandante

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 236,237,238 fracción III y 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, es de resolverse y se resuelve."

De lo antes expuesto, se desprende que de conformidad con fracción III del artículo 239 del Código de referencia , la autoridad emisora del acto impugnado tendrá la oportunidad de emitir una nueva resolución o bien reponer el procedimiento administrativo subsanando en los términos previstos en la sentencia dictada por la Sala las irregularidades cometidas por la autoridad demandada. Es pues, la facultad que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación de determinar, con fundamento la fracción III del aludido precepto legal de emitir sentencias para determinados efectos precisando en el cuerpo de la misma los lineamientos y términos por los cuales la autoridad demandada deberá cumplir, con la salvedad de que en caso de no cumplir en los términos asentados en dicha sentencia , la demandada se estará a lo previsto por el mencionado Código.

En las sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, con fundamento en el artículo 238 fracción III, deberá señalar los efectos de la misma, los cuales deberá acatar la

Secretaría del Trabajo pues no podría limitarse la Sala a declarar la nulidad de la resolución con fundamento en la citada fracción del artículo 239, en dicha sentencia se deberá indicar la irregularidad de la cual adolece la resolución impugnada, la cual al encontrarse en el supuesto del artículo 239 fracción III deberá señalar a la demanda que subsane la irregularidad cometida durante el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, consecuentemente el patrón tendría nuevamente la oportunidad de ejercer sus defensas y excepciones. La multicitada fracción del artículo 239 al señalar que se declarará la nulidad de una resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe de cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales. de dicho precepto se desprende la excepción de que cuando se trate de facultades discrecionales de la autoridad demanda deberá de cumplir con el fallo de la Sala pero sin que la responsable incurra en exceso, defecto, omisión o repetición del acto, situación contemplada en el artículo 239-B del ordenamiento de referencia

La nulidad para efectos deberá ser declarada cuando el documento en que conste dicho acto carezca de alguno de los requisitos que son esenciales para su inexistencia, o que se haya cometido alguna violación en cualquiera de las etapas del procedimiento seguido para la creación del acto²⁷

Resulta menester hacer la aclaración en que consisten cada uno de los supuestos a que alude el citado precepto legal, a excepción de la repetición del acto, pues este será parte del siguiente punto. El exceso en que podría incurrir la autoridad responsable, al cumplir un fallo para determinados efectos emitido por la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, consistiría en que emitir una nueva resolución en cumplimiento a una sentencia, la autoridad administrativa rebasaría los lineamientos establecidos en la propia sentencia, expresando razonamientos, quizá no contemplados en la sentencia o bien vayan en detrimento a las garantías jurídicas del particular, causando un perjuicio mayor al resarcimiento de dicho acto. El defecto consistiría en que la autoridad administrativa no se

²⁷ Ibidem p. 60

ocupara debidamente de los presupuestos contemplados en el fallo a cumplir, ya sea por no expresar debidamente los razonamientos en el cumplimiento a dicho fallo, aunque cabe señalar que dichos razonamientos son diferentes a los vertidos en la resolución impugnada, sin embargo no se satisface los lineamientos establecidos por el tribunal. La omisión a dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Fiscal radica en que la autoridad responsable no da cumplimiento a lo ordenado dentro del término legal establecido en el propio Código Fiscal, teniendo como presupuesto la falta total y absoluta de cualquier acto encaminado a cumplir con el fallo emitido por la sala.

Consideramos pertinente invocar la jurisprudencia 210, aprobada en sesión del 17 de abril de 1985, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Epoca, Año VI, Núm. 64, Abril de 1985, Página 72:

NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS. LOS ARTICULOS 238 Y 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO LIMITA LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESTA FORMA.- El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece en su fracción III primera parte que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esa forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitativo, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución, lo cual no excluye de este mismo tipo de nulidad pueda decretarse en estos casos, si así procede.

La Tesis Jurisprudencial publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año V, Núm. 46, Octubre de 1983, Página 219.

SENTENCIA.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.- Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación (de 1967), las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución, deben de señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo, a saber: a) que la sentencia se limite a reconocer la ineficiencia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, o b) que se limite a mandar reponer el procedimiento. De acuerdo con lo anterior, y salvo las excepciones apuntadas, resulta que, en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma "lisa y llana", sino debe de indicar para que efectos. Así pues, cuando se impugna una resolución que recayó a un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea substituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual debe ser resuelto por autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que señalen en la sentencia.

En ese orden de ideas, las sentencias que emita el Tribunal de referencia en el sentido de que la responsable del acto impugnado emita una nueva resolución o bien reponga el procedimiento administrativo, deberá de precisar claramente los lineamientos y términos

que se deba de cumplir con el fallo de la Sala. De lo anterior se desprende que una sentencia del Tribunal referido, que implique, no se circunscribe únicamente a declarar la nulidad de la resolución, sino por el contrario el fallo implícitamente impone una obligación de hacer a cargo de la autoridad responsable de hacer o ejecutar determinado acto, mismo que será señalado en los términos y lineamientos fijados por la juzgadora, excepto cuando se trate de facultades discrecionales de la autoridad administrativa. El 239-C estatuye que en caso de las sentencias sean consideradas ambiguas, contradictorias u oscura por las partes, éstas podrán por una sola vez promover su aclaración dentro de los diez días siguientes a que surta efectos la notificación, sin embargo, cabe señalar que la aclaración no podrá variar la esencia del fallo, ni podrá interponerse recurso alguno en contra de la referida aclaración, señalando que en caso de promover una indebida aclaración alguna de las partes se hará acreedor a las sanciones que el mismo precepto señala.

CAPITULO IV

DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

4.1 EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

El Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987, contiene una importante adición al Artículo 17 Constitucional, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación. Textualmente dispone "Las Leyes Federales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y LA PLENA EJECUCION DE SUS RESOLUCIONES."

La reforma anterior implica un cambio fundamental para el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que al ordenar la Constitución Política que las Leyes Federales deben garantizar la plena ejecución de los fallos que emitan, conforme a la Norma Legal y la aptitud que deben observar el órgano jurisdiccional, los particulares y las autoridades administrativas.

La ejecución, dice Eduardo J. Couture en "En fundamentos de Derecho Procesal Civil" (México, 1981), "alude a la acción y efecto de ejecutar. Ejecutar es, a su vez, realizar, cumplir, satisfacer, hacer efectivo y dar realidad a un hecho". Agrega que " El vocablo adquiere una nueva significación, cuando se alude a la llamada ejecución forzada. En ella, a diferencia de la ejecución voluntaria, no es el deudor quien satisface su obligación, ante su negativa, expresa o tácita, de cumplir con aquello a que está obligado, el acreedor debe ocurrir a los órganos de la jurisdicción. Estos proceden, entonces, coercitivamente,

acudiendo a la coacción. El procedimiento se denomina, en esta circunstancia, ejecución forzada, por oposición a ejecución voluntaria."²⁸

Los fallos dictados por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, tienden únicamente a pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo sometido a su consideración, más no a la constitucionalidad de las Normas Legales; El Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación precisa los términos en los cuales el referido Tribunal dictará sus fallos, ya sea declarando la validez; decretando el sobreseimiento; la nulidad lisa y llana, así como la nulidad para determinandos efectos.

"El Tribunal no esta dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá combatirse, como la de cualquier otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución."²⁹

En ese orden de ideas, la autoridad administrativa al no ejecutar lo que legalmente está obligada, es decir, a cumplir con los fallos que emitan las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, ello será posible mediante el juicio de amparo. La Secretaría del Trabajo al ser notificada de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación con motivo del Juicio de Nulidad promovido por el patrón al impugnar las resoluciones administrativas, deberá de cumplir con las sentencias del propio Tribunal, en los lineamientos que se señalen en la misma sentencia. Las fracciones II y III del Artículo 239 del Código de referencia imponen la obligación a la Secretaría de Estado de cumplir con los fallos, la fracción II del multicitado artículo implica una obligación a la Secretaría citada, pues a pesar de haber declarado el Tribunal Fiscal la nulidad lisa y llana de la resolución

²⁸ De la Rosa Vélez, Sergio. "La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Epoca, Año IX, No. 91, octubre de 1987, p.463.

²⁹ Ibidem. p.465.

impugnada, la autoridad administrativa al ser notificada de la sentencia, deberá de dejar sin efectos la resolución impugnada, cuya multa fue hecha del conocimiento en su momento a la autoridad exactora del lugar donde tenga su domicilio la empresa afectada, pues bien, la referida autoridad administrativa procede dar, dentro del término legalmente establecido en el referido Código a dejar sin efectos la multa impuesta al patrón, concluyendo de esta forma el cumplimiento a un fallo emitido por alguna Sala Regional del Tribunal mencionado.

La fracción III del mismo precepto legal, estatuye que las Sentencias dictadas por las Salas Regionales podrán ser para determinados efectos, es decir, impone una obligación determinada de hacer a la autoridad responsable del acto impugnado, señalando en las mismas sentencias los términos mediante los cuales se impone dicha obligación a la Autoridad Administrativa de cumplir con los lineamientos establecidos mismos que pueden ser, ya sea emitiendo una nueva resolución o bien reponiendo el procedimiento administrativo. Ahora bien el artículo 238 del Código citado, en sus fracciones II y III señala que las resoluciones administrativas pueden estar afectadas ya sea por vicios formales o procedimentales, situaciones estas que trataremos más adelante.

Cabe señalar que las resoluciones impugnadas cuya nulidad ha sido declarada para determinados efectos, además de provenir del fallo de una autoridad judicial, esta también puede ser emitida en similares términos ordenada por el Titular del Ramo de la autoridad responsable de haber emitido el acto que se reclama, esto es mediante el recurso administrativo, y en este la resolución podrá ordenar que la autoridad responsable subsane dicha irregularidad, ya sea emitiendo un nuevo acto o bien reponiendo este mismo.

Resulta menester indicar la naturaleza jurídica de este tipo de resoluciones, pues tratándose de sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que impliquen alguna obligación de hacer o ejecutar un determinado acto a la autoridad responsable, esta deberá de realizarse en los términos y lineamientos que ordene el propio Tribunal, con la sola finalidad de que la autoridad responsable al emitir o reponer el procedimiento

administrativo no transgreda las garantías de seguridad jurídicas del particular, apegándose a derecho. Por otra parte la autoridad responsable al tener que cumplir con algun fallo deberá de ejecutarlo en los términos que en la misma sentencia se indican, que una mala interpretación de lo ordenado por la Sala, originaría que en este caso la Secretaría del Trabajo, incurra en exceso, defecto o repetición del acto, situaciones previstas por el Código Tributario en el artículo 239-B con sus respectivas consecuencias consignadas en dicho precepto legal.

Situación muy distinta ocurre cuando la disposición de un cumplimiento para determinados efectos deviene de lo resuelto por el Titular de la Autoridad Administrativa, encargado de resolver los recursos administrativos que interponen los particulares a consecuencia del procedimiento administrativo sancionador, y en este caso es la misma autoridad administrativa la encargada de resolver sus propios errores, declarando infundado el recurso interpuesto provocando con ello cierta desconfianza a los patrones, pues dudan de la imparcialidad de la misma autoridad administrativa para resolver los recursos interpuestos, empero cuando resuelven los referidos recursos declarándolos fundados impone en el mismo recurso la obligación de hacer o ejecutar determinado acto, pues al igual que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando existe una determinada obligación de hacer a cargo de la autoridad administrativa tambien se deberán precisar la forma y términos en que esta se deba de cumplir, el inconformismo del patrón ante la nueva resolución puede ser atacada ante otra instancia la cual puede ser el juicio instaurado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Podemos concluir diciendo que un cumplimiento de sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación o bien una resolución de un recurso administrativo emitido por el Titular del Ramo de quien haya emitido el acto constituye actos de obligación de hacer o ejecutar determinados actos a los cuales la propia autoridad administrativa se debe de apegar conforme a derecho, con la sola finalidad de salvaguardar las garantías y seguridad jurídica del gobernado.

4.2. DEL TERMINO PARA CUMPLIR LAS SENTENCIAS POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

Consideramos que el término otorgado para la ejecución de las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, no es otra la finalidad de este término sino que el de procurar que la autoridad administrativa responsable del acto impugnado repare el perjuicio ocasionado al particular como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador, y que en algunas ocasiones se ordene a la responsable de dejar las cosas como se encontraban en un principio, es decir, en una declaratoria de nulidad lisa y llana, donde la autoridad administrativa deja sin efectos la multa impuesta en la resolución que se impugnó, volviendo las cosas como en un principio se encontraban, es decir sin que el patrón sufra algún detrimento o perjuicio en su patrimonio, y que por otra parte no se continúe con una práctica viciosa, que caracteriza a la administración pública de no hacer justicia rápida y expedita.

El Código Fiscal de la Federación, antes las reformas del 15 de diciembre de 1995, en su artículo 239 señalaba un término legal de cuatro meses para el cumplimiento de las sentencias que impongan cierta obligación a la autoridad administrativa de realizar determinado acto, sin embargo en dicho ordenamiento no se señalaba sanción alguna en este caso, pues únicamente el particular podía hacer uso del recurso de queja en los casos de que se incurriera en la repetición del acto, o bien por exceso o defecto del mismo, en otras palabras no existía sanción alguna para la autoridad administrativa que no cumpliera con el fallo en el término señalado.

Las reformas al citado Código Tributario, se contempla la figura de la omisión a una sentencia pronunciada por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, con ello se perfecciona el mandato contenido en el ordenamiento legal citado, perfeccionando dicho ordenamiento, en virtud de que regula todos los supuestos que puedan derivar de

un incumplimiento cabal a un fallo de alguna Sala Regional pues esto supuestos, pueden consistir en la repetición del acto del exceso o defecto y ahora la omisión a una sentencia.

Resulta menester indicar que la omisión o inexecución tienen como presupuesto una falta total y absoluta de determinado acto, cuya finalidad radica en el incumplimiento a un fallo o sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación o bien alguna autoridad administrativa.

El artículo 239-B del ordenamiento legal de referencia, el legislador facultó al particular para que pueda hacer uso del recurso de queja en caso de que la autoridad administrativa omita dar cumplimiento a una sentencia dentro del término establecido en el Código. En el inciso b) del artículo en estudio dispone que cuando la autoridad omita dar cumplimiento a una sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto por la Ley; la fracción II del mismo artículo estatuye que en caso de que el quejoso considere que la autoridad responsable de dar cumplimiento haya omitido tal mandamiento, puede interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho, situación que se presenta confusa, pues por una parte estatuye el citado artículo que el recurso de queja podrá ser presentado en cualquier tiempo, habiendo transcurrido el término legal de cuatro meses, sin embargo dicho precepto no precisa a que tipo de derecho se refiere la prescripción aludida por el citado precepto legal, pues primeramente señala que no hay tiempo establecido .

La queja se interpondrá por escrito ante la Sala, la cual resolverá si hubo omisión total de la sentencia, situación que nuevamente se presenta confusa, pues según la palabra omisión implica una falta total y absoluta a un determinado acto, y si consideramos que puede haber omisión parcial, entonces estaríamos ya no en una omisión, sino en una repetición, defecto o exceso en el cumplimiento de algún fallo de una Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora bien estas últimas situaciones se encuentran reguladas cada una en el Código señalado, por lo tanto al hablar de una omisión a un

mandamiento de alguna Sala Regional, esta deberá ser total y absoluta, de lo contrario podría suceder que se trate de algunas otras situaciones señaladas anteriormente.

Si la Sala resuelve que hubo omisión al cumplimiento concederá al funcionario responsable, haciéndolo también del conocimiento de su superior en un término de veinte días para que dé cumplimiento al fallo de la Sala, imponiéndole una multa de quince días de su salario pero también se prevén sanciones para aquellos que promuevan una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por esta la que se interponga contra actos que no constituya resolución definitiva, se impondrá una multa de veinte a ciento veinte días del salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal; siendo resolución definitiva aquella que haya causado estado.

Por último podemos señalar que esta innovación al Código Fiscal de la Federación relativa al recurso de queja, constituyen un elemento a través del cual el particular prodrá hacer uso en los casos en cuya sentencia obligue a la autoridad responsable a llevar a cabo determinado acto, para que repare totalmente el perjuicio ocasionado al particular, es decir dependiendo de los lineamientos o términos en que se haya dictado el fallo pronunciado, sin embargo el Tribunal Fiscal de la Federación carece de la facultad de exigir un cumplimiento a una autoridad que se niegue a realizarlo, ahora bien para que esto se haga posible es necesario recurrir a otra instancia, la cual la constituye el juicio de amparo.

4.3 CUANDO LA SENTENCIA ES EN EL SENTIDO DE REPONER EL PROCEDIMIENTO POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

Las resoluciones administrativas que se emitan, en este caso las que emita la Secretaría del Trabajo, con motivo del procedimiento administrativo sancionador, deberán de cumplir con los requisitos legales de fundamentación y motivación que todo acto de

molestia debe de reunir; el patrón cuya resolución se vea afectado en sus intereses con motivo de la referida resolución administrativa deberá precisar en la demanda su inconformidad conforme a la fracción X del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación los agravios que le cause dicho acto administrativo, pues al carecer la demanda de nulidad de los agravios que le afecten al actor, la demanda se tendrá por improcedente, los cuales suponen la existencia del interés jurídico del promovente, pues además es insuficiente la existencia de una violación a una norma por parte de la autoridad administrativa, siendo necesario que se señalen en la demanda la parte de la resolución en la cual se haya producido la violación, pues de lo contrario la violación por si sola no daría lugar a la anulación del acto impugnado.

Sirve de apoyo a la anterior manifestación, el criterio establecido por la Sala Superior al resolver las revisiones fiscales números 235/82 y 1801/86, publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 4, 3º Epoca, Año I, abril de 1988, pag.24. la cual es del tenor siguiente:

CONCEPTO DE AGRAVIO. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.-

Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio encontra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que ha su juicio dejo de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógicos jurídicos por lo que llegue a la conclusión de que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, en consecuencia, si en forma genérica la actora alega que se violó en su perjuicio el artículo 22 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, porque la demandada no analizó todos los conceptos de inconformidad expresados en su oportunidad, sin precisar cuales fueron objeto de estudio y cuales no se

tomaron en consideración, debe confirmarse la validez de la resolución cuestionada por falta de expresión de agravios.

En otras palabras, si los vicios en el procedimiento no afectan los intereses jurídicos del particular, el juicio resulta improcedente.

Para el Dr. Delgado Gutiérrez, los requisitos esenciales en el procedimiento son aquellos que permiten la plena realización de la garantía que los menciona, es decir, aquellos que aseguran la defensa de los intereses jurídicos de los particulares, por lo que solo serán causales de anulación de una resolución administrativa aquellas violaciones al procedimiento que afecten las defensas del particular.

Al respecto el artículo 159 de la ley de amparo determina o considera aquellas violaciones al procedimiento que afectan las defensas del particular, las cuales giran en torno a la falta de oportunidad al afectado de participar debidamente durante el procedimiento administrativo, en este caso el sancionador, ya sea por falta o un inadecuado emplazamiento, mala o falta representación, falta de oportunidad de probar sus pretensiones o por indebida apreciación de sus defensas; para una mejor comprensión consideramos conveniente transcribir el artículo 159 de la Ley de Amparo:

Artículo 159 En los juicios seguidos ante los Tribunales administrativos o del Trabajo, se considerarán violadas la leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso.

I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la Ley;

II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la Ley;

IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la Ley;

VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;

VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;

IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la Ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzca indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o

recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la Ley lo faculte expresamente para proceder;

XI. . .

La Tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. N°42, 2ª Época, Año V, junio de 1983, pag. 1910. Se manifestó en el siguiente sentido:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-CUANDO NO PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCION QUE EL ACTOR ALEGUE LA VIOLACION DE LA GARANTIA RESPECTIVA.- El artículo 16 Constitucional obliga a las autoridades a fundar y motivar sus resoluciones y sobre esta obligación existen innumerables tesis de los tribunales competentes que buscan precisar su contenido; sin embargo, no debe desconocerse que esta obligación de fundar y motivar busca tutelar los derechos de los particulares sujetos a la actuación de las autoridades a un régimen de derecho e impidiendo que dichos particulares caigan en estado de indefensión; por tanto, la multitudada obligación debe ser vista en razón de los objetivos que persigue y no como un mero formulismo que obstaculice el desempeño de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones de orden público y social; de no razonarse así se desatendería además a la más elemental obligación del juzgador que es la de impartir justicia y se caería en un rigorismo y formulismo absurdo, ignorando la cuestión indiscutible de que la falta de motivación solo puede ser aquello que impida o dificulte la defensa que conoce perfectamente y que se sigue lógicamente de los diversos elementos de la resolución.

De lo anterior podemos señalar, que la omisión en algún requisito procedimental en la resolución administrativa, producirá la nulidad para determinados efectos, atendiendo a lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues dicha violación afecta las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada.

En los casos en que al particular, en la resolución administrativa se le imponga una multa por violaciones a la Legislación Laboral, y esta haya sido impugnada ya sea mediante recurso administrativo o bien ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y en cuya resolución administrativa o sentencia del referido Tribunal, se imponga alguna obligación de hacer a la responsable del acto impugnado, ya sea, como anteriormente se ha dicho el de reponer el procedimiento o emitir una nueva resolución, en virtud de que durante el procedimiento administrativo, en virtud de que durante el procedimiento se incumplió con algún requisito procedimental, mismos que se han hecho alusión en el artículo 159 de Ley de Amparo, constituyen una oportunidad para el particular para que sus defensas sean escuchadas y tomadas en consideración o bien se le de la oportunidad de ejercer su derecho en juicio.

Desde el momento en que se instaura el procedimiento administrativo sancionador, la Secretaría del Trabajo, debiera cumplir con la normatividad prevista en los ordenamientos legales, disposiciones previstas tanto en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, así como en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dicha violación al procedimiento administrativo puede originarse desde el emplazamiento al procedimiento, notificación del mismo, cumpliendo con la garantía de seguridad constitucional de darle la oportunidad de ser escuchado en juicio, así como la debida valoración de las pruebas ofrecidas, fundando y motivando cada uno de las etapas que constituyan el procedimiento administrativo sancionador, pues el hecho de reponer el procedimiento por mandato a un fallo implica la reparación a determinado acto, como consecuencia a una indebida

fundamentación o motivación u omisión a una norma legal, pues dichos vicios procedimentales no constituyen por si solos causales de una declaratoria de nulidad lisa y llana, según lo dispuesto por el artículo 238 fracción III, del Código de referencia, pues se trata de una violación a una disposición legal que regula la forma de realización de los que preceden y preparan el acto administrativo, pues la misma demuestra vicios en el procedimiento que afectan las defensas del particular y trascienden al sentido de la resolución impugnada.

De una interpretación a un procedimiento administrativo, constituyéndolo en el presente caso el administrativo sancionador, el Tribunal Fiscal de la Federación en atención a las reglas previstas por el artículo 238 y 239 del multicitado Código, se desprende como principio general que cuando las causales de nulidad se encuentren en algunas de las fracciones II y III del artículo 238, la nulidad que declare el Tribunal Fiscal de la Federación podrá ser lisa y llana o bien para determinados efectos, precisando los términos y lineamientos por medio de los cuales se deba ejecutar dicho fallo. Por lo que se refiere al recurso administrativo, cuando este es declarado fundado, en forma similar se ordena o implica una obligación de hacer, en este último no se sujeta a un análisis en sentido estricto, pues es la misma autoridad la encargada de analizar sus propios errores, siguiendo su "propia política."

En ese orden de ideas las violaciones formales o procedimentales suscitadas durante la sustanciación al procedimiento administrativo sancionador, a excepción de violaciones de origen y de fondo la sentencia que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación o en su caso el Secretario del Trabajo al resolver recurso administrativo, consistirá en la reposición del procedimiento o bien emitir una nueva resolución administrativa, en ambos caso se deberá señalar los términos y lineamientos por los cuales se deberá cumplir con lo ordenado.

4.3.1 ATENDIENDO A VICIOS DE ORIGEN

El procedimiento administrativo sancionador, deriva a consecuencia de una visita de inspección a un centro de trabajo, realizada por la autoridad competente, en el presente caso lo es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la sola finalidad de constatar el cumplimiento a las obligaciones laborales impuestas a los patrones por las diversas normas de la materia, pues un debido cumplimiento a las normas laborales por parte de los patrones garantiza una seguridad a la integridad física de los trabajadores, así como respetando los derechos de los trabajadores.

Dicho acto debe de cumplir con los presupuestos que estatuyen el artículo 16 Constitucional, para otorgar seguridad jurídica del gobernado, además de las disposiciones que establezcan las diversas normas de la materia; en este caso las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, ordenamientos que deberán ser observadas por la autoridad administrativa, pues la omisión de algún requisito traerá consigo la ilegalidad del acto, es decir, al referimos a vicios de origen aludimos aquellas violaciones a los actos que dan origen al procedimiento administrativo sancionador, en otras palabras sólo hablaremos de vicios de origen cuando las irregularidades ocurran durante la etapa de inspección.

Cabe señalar que al acto administrativo al cual nos referimos lo constituye desde la facultad de emitir órdenes de visita, hasta el desahogo de la misma, situación que da origen al procedimiento administrativo sancionador, pues en la especie se debe de cumplir con las formalidades que le fijen las Leyes de la materia; el artículo 542, fracción I de la Ley Federal del Trabajo estatuye la obligación a los Inspectores Federales del Trabajo de identificarse plenamente con credencial debidamente autorizada ante trabajadores y patrones, la fracción IV estatuye la obligación de levantar un acta en cada inspección que se practique, con la intervención de los trabajadores y patrones, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregando una copia a las

partes que hayan intervenido, así como turnarla a la autoridad correspondiente; por su parte el artículo 44 del Código Fiscal de la Federación estatuye diversas disposiciones que deberán ser observadas durante las visitas inspectivas por las autoridades.

El acta levantada con motivo de una visita de inspección, debe reunir los requisitos que señalan los citados preceptos por ejemplo los artículos 46 y 47 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo contempla situaciones que deberán ser observadas por la autoridad administrativa como son aquellos los relativos al citatorio, el cual deberá de contener el nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona que se vaya notificar; datos de la autoridad que ordena la notificación de que se trate así como la hora, fecha y hora en que se practicará la diligencia en el centro de trabajo. En tal sentido, el acto realizado que no cumpla con las disposiciones legales constitucionales adolecerá de vicios de origen, desprendiéndose de ello que dicho vicio se da únicamente en la ausencia de los elementos que sirven o conforman el acto inspectivo que sirve de base para la instauración del procedimiento administrativo sancionador, por lo que dicho acto no resulta susceptible de reparación.

Nuestro más alto Tribunal se ha manifestado al respecto en la jurisprudencia publicada en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1979. Tercera Parte. Tribunales Colegiados de Circuito pag. 39 y 40.

FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- Si un acto o diligencia de la autoridad esta viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma esten condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los Tribunales no deben darle valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían practicas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los Tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

Cabe señalar que por tratarse de visitas domiciliarias son diligencias que deben hacerse constar en las actas correspondientes, pormenorizando todos los hechos u omisiones observados por los visitadores en el transcurso de su actuación, así como el Inspector actuante cumplir con las disposiciones que la Ley le marca para tal efecto, circunstanciando debidamente las infracciones detectadas durante su visita, ahora bien para ejemplificar dicha situación transcribimos la Tesis publicada en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 94, Segunda Epoca. Año IX, octubre de 1987, pag. 389, al Tenor siguiente:

VISITAS DOMICILIARIAS EN MATERIA LABORAL.- Los visitadores deben identificarse con credencia oficial. Conforme a lo previsto por el artículo 542, fracción I de la Ley Federal del Trabajo, en la practica de visitas domiciliarias ordenadas y realizadas con fundamento en esta Ley, los inspectores del trabajo deben identificarse con su credencia oficial. Ahora bien, para acreditar fehacientemente el cumplimiento de este requisito formal es necesario que así quede asentado expresamente en el acta respectiva, y debe redactarse en cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo antepenúltimo del artículo 16 Constitucional, sin que sea válido tratar de demostrar dicho cumplimiento a través de presunciones o inferencias.

El artículo 16 de la Carta Fundamental, estatuye que las autoridades administrativas podrán practicar visitas domiciliarias para cerciorarse del debido cumplimiento a las obligaciones de la Leyes de la Materia imponen a los patrones, sin embargo para que la resolución emitida como consecuencia de aquella diligencia inspectiva no deje en estado de indefensión al particular, la diligencia inspectiva además el mandamiento que ordene

dicha inspección deberá constar por escrito y ser emitido por autoridad facultada la cual funde y motive debidamente su competencia, en el presente caso dicha facultad corresponde al Director General de Inspección Federal del Trabajo, otro requisito que debe satisfacer dicho acto es el de precisar en la orden de visita el nombre del visitado, lugar que se va a inspeccionar, fecha y hora en que ésta se lleve a cabo; objeto o finalidad de la visita así como aquellos que las normas de la materia indiquen.

Al respecto aludimos la Tesis de Jurisprudencia No. 10, publicada en el Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, Segunda Sala, México, 1985, pag. 13 y 14:

VISITA DOMICILIARIA.ORDENES DE REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional las órdenes de visita domiciliarias expedidas por autoridad administrativa deben satisfacer los siguientes requisitos. 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por Autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persigue la visita y 5.- Llenar los demás requisitos que fijen las Leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto Constitucional de mérito establece se refiere únicamente a las ordenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas para la autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo Segundo de dicho artículo se establece, en plural, "... Sujetandose en estos actos a las Leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se esta refiriendo tanto a las ordenes de visita

administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

En ese orden de ideas, resulta claro que en este caso la Secretaría del Trabajo deberá de cumplir con los requisitos citados en torno a las actuaciones inspectivas, ello para salvaguardar la garantía de legalidad jurídica que los actos de esta naturaleza ameritan. El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238 fracción III, en relación con el 239 fracción II, prevé dicha situación, al señalar que los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, declarará la ilegalidad de la resolución, sin embargo el último párrafo del artículo 239 del referido ordenamiento legal, señala que cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238, la sentencia que emita la Sala Regional, será para determinados efectos, no obstante las Salas del citado Tribunal en base a los citados preceptos declararán la nulidad de la resolución, pues la misma es producto de actos viciados de origen, como ejemplo a lo anterior nos referimos al Criterio sustentado el Tribunal Fiscal de la Federación en el Juicio Atrayente No. 114/92/187/92-II. Resuelto en sesión de 29 de abril de 1993, por mayoría de 6 votos y 1 con los puntos resolutivos. Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria. Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano, al tenor siguiente:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-
DEBEN DE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA
RESOLUCION IMPUGNADA, Y NO PARA DETERMINADOS
EFECTOS, CUANDO EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACION DE
DONDE DERIVA ESTA VICIADO DE ORIGEN.- Si en el juicio de
nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación queda demostrada
la ilegalidad del procedimiento de fiscalización antecedente y presupuesto
de la resolución liquidatoria impugnada, ya sea por que la orden de visita**

domiciliaria respectiva se hubiese emitido con violación a los artículos 16 constitucionales y 38 fracción II del Código Fiscal de la Federación, por no precisarse el objeto que se busca ni el objeto o propósito de que se trate, o bien, por que no se circunstanció en forma debida el hecho relativo a la identificación de los auditores designados y que comparecieron a la práctica de la visita, por no haber conseguido de manera pormenorizada los datos relativos a los documentos que sirvieron para llevar a cabo dicha identificación ante el sujeto pasivo visitado, dejándose de respetar las formalidades previstas en los artículos 44 fracción III y 46 fracción I del citado Código Fiscal; ello acarrea la nulidad lisa y llana de la liquidación de impuestos con base en los artículos 238 fracción IV y 239 fracción II del propio Código, por haberse dictado en contravención de las disposiciones aplicables que afectan la garantía de legalidad del gobernado y es fruto de un procedimiento viciado de origen, el cual no es susceptible de ser repuesto hasta el punto de retrotraerse al momento en que se incurrió en la afectación con el propósito de subsanar las violaciones cometidas, pues de pretenderlo, la autoridad actuaría sin base legal en cuanto a la orden de visita en la que forzosamente tendría que apoyarse, es ilegal, y por tanto no puede producir consecuencias de derecho. Por consiguiente, esa resolución está afectada de nulidad lisa y llana, y no para efectos, ya que si bien la violación a las disposiciones aplicables entrañan vicios del procedimiento, también es verdad que son de imposible reparación, sin que la autoridad quede por esta causa constreñida al ejercicio de sus facultades de comprobación legalmente conferidas, como tampoco queda impedida para ese fin, siempre que se encuentre dentro del término legal.

4.3.2. ATENDIENDO A VICIOS FORMALES

El tipo de nulidad dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación debe, según al caso en particular y considerando los diversos procedimientos administrativos, ser precisada tomando en cuenta las reglas generales respecto a la creación y existencia del acto administrativo, que constituya la resolución impugnada, con la sola finalidad de determinar la existencia de algún vicio.

En el presente caso y como ya se dijo en el punto que antecede, el procedimiento administrativo sancionador surge a consecuencia de una visita inspectiva que se practica al centro de trabajo del patrón, es pues, cuando el patrón al no cumplir cabalmente con las disposiciones que en materia laboral le imponen las Leyes de la materia, la Secretaría de Estado mencionada, dentro de su ámbito de competencia instaurará el correspondiente procedimiento administrativo, en donde este procedimiento al igual que en todo acto deberá cumplir con las disposiciones legales que para tal efecto le fijan los ordenamientos de la materia.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, último párrafo estatuye que cuando se esté en alguno de los supuestos previstos por las fracciones II y III del artículo 238, la sentencia que emita la Sala, en la cual declare la nulidad será para el efecto de que se emita otra resolución o se ordene reponer el procedimiento excepto cuando se trate de facultades discrecionales, lo que se convierte en una nueva oportunidad para la autoridad responsable del acto impugnado de enmendar sus propios errores; desprendiéndose de lo anterior que en el caso que nos ocupa, una declaratoria de nulidad atendiendo a vicios formales alude a las irregularidades acaecidas durante el procedimiento administrativo sancionador, es decir, la omisión a alguna disposición legal, lo que afecta al particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada.

Sin embargo, cuando la resolución impugnada sea emitida por autoridad no competente, tal y como lo prevee el artículo 238, fracción I, el fallo será en el sentido de una nulidad lisa y llana, en virtud de que la ilegalidad es producto de una violación de fondo, a diferencia de un vicio de origen, esta surge en el procedimiento administrativo. Con la adición de un último párrafo al artículo 238, el Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser considerada de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución administrativa, así como la ausencia total de fundamentación y motivación. Ahora bien, una violación formal o procedimental como ya se ha mencionado se da únicamente en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

A lo anterior, citamos las tesis jurisprudenciales publicadas, en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VIII, N° 90, junio 1987, pag. 1020, y Año I, N°4, abril 1988, pag.36, las cuales son del tenor siguiente

SENTENCIA.-EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta de fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades, subsanando esta irregularidad, siempre y cuando este en tiempo; esto es, la anulación de una resolución impugnada por que no se observaron todas las formalidades que legalmente debe de revestir todo acto de autoridad tiene como consecuencia que éste deba ser invalidado, más con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que no puede impedirse a la autoridad que reitere su actuación, cuando la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho substancial.

VICIOS DEL PROCEDIMIENTO.- REQUISITOS PARA SER CONSIDERADOS COMO CAUSA DE ILEGALIDAD.- Del análisis de lo dispuesto por el artículo 238, fracción III, Último Párrafo, del Código Fiscal de la Federación, debe concluirse que para un vicio de procedimiento pueda ser considerado como causa de ilegalidad de una resolución de autoridad, debe tratarse de un vicio de procedimiento que afecte las defensas del contribuyente y trascienda al sentido de la resolución controvertida. Por lo tanto, si en autos no queda acreditado que la violación al procedimiento cometida por los auditores en relación con lo dispuesto por el artículo 55, fracción II, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación afecte las defensas del actor y trascienda el sentido de la resolución, dicho vicio de procedimiento no será suficiente para anular la resolución a debate.

En ese orden de ideas, cabe señalar que tanto las fracciones II y III, del artículo 238, las violaciones formales o procedimentales de cuyo procedimiento adolezca, el fallo emitido por la Sala del Tribunal no será para limitar las facultades de la autoridad para que esta emita una nueva resolución, ejerciendo nuevamente sus facultades, por lo que, cuando se esté en alguno de los supuestos de las fracciones referidas, según el último párrafo del artículo 239 al señalar que siempre que se esté en algún supuesto previsto por las referidas fracciones del artículo 238, la nulidad que declare será para determinados efectos.

4.4 REPETICIÓN DEL ACTO POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

El Código Fiscal de la Federación, contempla la figura de la repetición del acto anulado en su artículo 239-B, al estatuir que la parte afectada podrá recurrir por una sola vez en

queja, ante la Sala que haya emitido la sentencia, al señalar en la fracción I, inciso a) que la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución sea emitida o dictada en cumplimiento a un fallo de alguna Sala.

Por repetición del acto impugnado señalamos la definición que para tal efecto da el Tribunal Fiscal de la Federación en su Tesis Jurisprudencial, visible en la revista del mencionado Tribunal. Tercera Epoca. Año II. No. 13, enero 1989, pag. 47 cuyo rubro es el siguiente:

QUEJA.- REPETICION DEL ACTO ANULADO POR DIFERENTE DEPENDENCIA DE LA MISMA AUTORIDAD.- Existe repetición del acto anulado, cuando la autoridad emite un acto con el mismo sentido de afectación e idéntico motivo determinante, que el que fuera objeto de anulación, no importando que se trate de oficios y funcionarios diferentes, pues lo trascendente en la repetición, es que se afecte al quejoso en el mismo sentido y con el mismo motivo determinante ya anulado.

De lo anterior podemos observar que la repetición de un acto anulado, dictado en cumplimiento a una sentencia emitida por alguna Sala del referido Tribunal, lo constituye la emisión de un acto por la autoridad responsable en los mismos términos que el acto anulado, consecuentemente causando con ello el mismo grado de afectación al actor. Ahora bien, para que un acto sea considerado repetido por el particular cuya ilegalidad hará del conocimiento al Tribunal, deberá de reunir las características a que alude la Tesis Jurisprudencial citada, teniendo en cuenta que dicho acto deberá tener el mismo sentido de afectación e idéntico motivo determinante, de lo contrario dicho acto no podrá ser considerado como tal y por lo tanto improcedente el recurso de queja, la fracción II del precepto de referencia estipula que el escrito de queja que haga valer el particular ante el

magistrado instructor lo deberá hacer dentro del término legal de quince días, siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto, o bien la resolución que provoque la queja.

El particular en el propio escrito de queja señalará las causas o motivos que considere la autoridad administrativa no cumplió con lo ordenado por la Sala y haya incurrido en la repetición del acto anulado, en el recurso de queja interpuesto, la Sala determinará la procedencia de ésta. La repetición que reúna las características ya referidas en la Tesis Jurisprudencial señalada, el magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad responsable dentro del término de cinco días, resolviendo el magistrado instructor dentro de el mismo término el recurso interpuesto, desprendiéndose que en caso de que existiera la repetición, se dejará sin efectos la resolución repetida, notificando al funcionario responsable que se abstenga de incurrir nuevamente en tales actos.

Cabe señalar que la fracción III del mismo precepto legal, señala que la Sala ordenará al funcionario, se abstenga de incurrir nuevamente en el mismo acto, desprendiéndose de ello, surgiendo la apariencia que otorgará nuevamente la Sala la oportunidad a la autoridad administrativa, la cual haya originado el mencionado recurso, emita nuevamente la resolución en cumplimiento, ahora bien surge la duda de que si la resolución repetida haya sido producto de una sentencia contradictoria, ambigua u oscura, la propia autoridad responsable tuvo la oportunidad de conformidad con el artículo 239 de haber promovido una aclaración de sentencia dentro del término legal de diez días, por lo que, originaría que un acto de ésta naturaleza no tendría razón de darse, en virtud de la oportunidad que tienen ambas partes, en caso de que las sentencias del Tribunal sean consideradas en los términos previstos por el artículo último citado.

En la referida fracción se señala que la autoridad que incurra en la repetición del acto anulado se hará acreedora de una multa equivalente a 20 días de su salario, es pues, la sanción pecuniaria a la que se hará acreedor el responsable de la resolución repetida.

En ese orden de ideas, la repetición del acto anulado según lo señalado por la fracción III del artículo 239-B del multicitado Código, deberá el particular de expresar los motivos por lo cuales considere se haya incurrido en la repetición del acto anulado, tomando en consideración las características que dicho acto de esa naturaleza debe reunir, señaladas en la Tesis Jurisprudencial anteriormente citada. Cabe señalar que ésta figura no se daría ni traería las mismas consecuencias, si ésta fuera producto de un recurso administrativo, por ende el afectado tendría la oportunidad de acudir a otra instancia judicial y que en el presente caso podría constituirlo el juicio de nulidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Resulta importante la actividad de la institución del Ejecutivo Federal, en materia laboral para salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores, así como la integridad física de éstos en el ejercicio de sus actividades en los centros de trabajo, consignados en las diversas normas laborales.

SEGUNDA.- La Competencia de las autoridades del trabajo será de competencia Federal y Local, salvo las ramas industriales consignadas en la Carta Fundamental como en la Ley Federal del Trabajo así como aquellas relativas a la Capacitación y Adiestramiento y Seguridad e Higiene en los centros de trabajo.

TERCERA.- Para que la Autoridad Laboral esté en aptitud de exigir al patrón la exhibición de un determinado documento que refleje su cumplimiento a las normas laborales ésta debe constar expresamente en la Ley de lo contrario dicho acto estaría viciado, trayendo consigo la nulidad del Acto Administrativo.

CUARTA.- Para un mejor cumplimiento a las facultades atribuidas a la Dependencia del Ejecutivo Federal, se auxiliará de las Delegaciones Federales del Trabajo en cada una de las Entidades Locales, sujetándose a las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

QUINTA.- La Inspección Laboral constituye hoy en día una Institución de gran importancia, pues con ella se permite el cercioramiento del cumplimiento a las obligaciones Laborales imputadas a los patrones, sin embargo esta debe darse dentro del marco legal, procurando salvaguardar las garantías de seguridad jurídica de los visitados, esto es, cumpliendo cabalmente con la debida observancia a las Normas Legales que para tal efecto establecen.

SEXTA.- Los Manuales Generales de Organización, debido a su naturaleza jurídica no resultan legalmente aptos para justificar cualquier acto de la autoridad administrativa, a diferencia del Reglamento Interior que constituye el instrumento Legal para justificar los actos de la autoridad frente a los particulares.

SÉPTIMA.- Las atribuciones a la Autoridad Administrativa Federal se encuentran consignadas tanto en la Constitución Política, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal del Trabajo y los Reglamentos que de esta

emanan, una indebida aplicación de los preceptos aplicables, pueden originar diversas clases de vicios.

OCTAVA.- El Recurso Administrativo tiene como característica principal, que los administrados defiendan sus intereses o derechos jurídicos ante los actos de la Administración, y en tal circunstancia en ocasiones resulta ineficaz el mencionado instrumento legal, por el hecho de que este se debe de interponer ante el superior jerárquico de la Autoridad que haya emitido el acto de molestia, y que por lo general tiende a reconocer la validez del acto, esto es, debido a los lineamientos seguidos por la autoridad para emitir las resoluciones administrativas, generando con ello una determinada desconfianza por parte de los recurrentes respecto a este medio legal de inconformidad. Consecuentemente el afectado recurre a otra instancia superior.

NOVENA.- Esta desconfianza del patrón, lo induce a recurrir a otra instancia y que en el presente caso lo constituye el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, situación que representa mayor confiabilidad al afectado, pues se trata de una autoridad que bien puede decirse imparcial, ello debido a que se sujeta a la normatividad contenida en el Código Fiscal de la Federación y por lo mismo los fallos de las Salas Regionales del mencionado Tribunal tendrán diversos alcances.

DÉCIMA.- La instauración del Juicio de Nulidad ante el mencionado Tribunal Fiscal de la Federación, deberá de cumplir con los requisitos que señala la Ley de la Materia.

DECIMOPRIMERA.- Los fallos emitidos por las Salas Regionales tendrán diversos alcances que van desde reconocer la validez del acto a debate, hasta declarar la nulidad del acto atendiendo según el vicio del cual adolezca, esto es, declarando la nulidad lisa y llana o bien una nulidad para determinados efectos mientras que en el Recurso Administrativo de avocar a señalar si es fundado o infundado el recurso interpuesto.

DECIMOSEGUNDA.- Tanto la nulidad para determinados efectos y la nulidad lisa y llana, así como cuando un recurso resulte fundado, implica una determinada obligación de hacer por parte de la autoridad responsable del acto emitido, ello dependiendo del vicio del actual adolezca, también como el acto a realizar.

DECIMOTERCERA.- Los vicios de origen y de fondo generalmente producen la nulidad absoluta del acto combatido no resultando posible ni legalmente jurídico subsanar la irregularidad observada.

DECIMOCUARTA.- Los vicios formales o procedimentales pueden ser subsanados por la Autoridad responsable, por ello la nulidad que se declare tendrá que ser para determinados efectos.

DECIMOQUINTA.- Durante el cumplimiento a una sentencia de alguna Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación la responsable del acto combatido deberá acatar cabalmente los lineamientos plasmados en el cuerpo de la sentencia, pues de lo contrario podría incurrir la responsable del cumplimiento en alguna de las causales previstas en el Código Fiscal de la Federación, esto es en exceso, defecto, omisión y repetición del nuevo acto.

DECIMOSEXTA.- El término para el cumplimiento de algún fallo de una Sala Regional, deberá ser dentro del término legal que se señala en el citado Código, de lo contrario se estará a lo dispuesto a las sanciones previstas a la Autoridad en el multicitado Código Fiscal, no así para el cumplimiento a un recurso administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho". Primer Curso. 12ª ed. Ed. Porrúa. México, 1995, p. 897.
- Barajas Montes de Oca, Santiago. "Manual de Derecho Administrativo del Trabajo" Ed. Porrúa. México, 1985, p. 387.
- Bermúdez Cisneros, Miguel. "Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo". Ed. Cárdenas Editores". México, 1986, p. 427.
- De la Cueva, Mario. "Derecho del Trabajo". 13ª.ed. Ed Porrúa. México, 1993, T. II, p. 359.
- Floresgomez-Carbajal. "Manual de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa. México, 1976, p. 497.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 31ª.ed. Ed. Porrúa. México, 1992, p. 506.
- Margáin Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario". 10ª.ed. Ed. Porrúa. México, 1991, p. 354.
- Muñoz Ramón, Roberto. "Derecho del Trabajo". 7ª.ed. Ed. Porrúa. México, 1983, T. II, p. 475.
- Ovalle Fabela, José. "Derecho Procesal Civil". Ed. Harla. México, 1991, p. 451.
- Porras López, Armando. "Derecho Procesal Fiscal". Ed. Textos Universitarios. México, 1980, p. 291.
- Ramírez Fonseca, Francisco. "Condiciones de Trabajo": Ed. Pac. México, 1988, p. 198.
- Ruiz Massieu, José Francisco. "Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana". Ed. Limusa. México, 1981, p. 297.
- Trueba Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". 2ª ed. Ed. Porrúa. México 1979, T.I, p 622.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 91 ed. Ed. Porrúa. México, 1991, p. 126.

Ley de Amparo. 51 ed. Ed. Porrúa, México, 1992, p.467.

Ley Federal del Trabajo. 62 ed. Ed. Porrúa. México, 1993, p. 910

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 15 ed. Ed. Porrúa. México. 1996.

Código Fiscal de la Federación. 13 ed. Ed. Delma. México, 1995, p. 353.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994

Reglamento Federal, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1997.

Jurisprudencia

ACTA DE VISITA.- OBLIGACION DE ENTREGAR AL VISITADO UNA COPIA DE LA.- Criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación, al emitir sentencia de fecha 21 de septiembre de 1990, en el Juicio de Nulidad 257/90, promovido por SAN PIO TEXTIL, S.A.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.- Tesis Jurisprudencial publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año I, abril de 1988, p. 24.

DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.- CARECEN DE COMPETENCIA PARA PRACTICAR DILIGENCIAS POR CONDUCTO DE LOS INSPECTORES.- Criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarta Sala Regional Metropolitana, en Sentencia de fecha 7 de noviembre de 1989 a fojas 2 y reverso. Juicio de Nulidad 8514/88, OPERADORA DE TEATROS, S.A. DE C.V..

FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1979. Tercera Parte. Tribunal Colegiado de Circuito, p. 39 y 40.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- CUANDO NO PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCION QUE EL ACTOR ALEGUE LA VIOLACION DE LA GARANTIA RESPECTIVA.- Tesis Jurisprudencial publicada en la Revista

del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Epoca, Año V, No. 42, junio de 1983, p. 910.

JURISPRUDENCIA No. 10 VISITAS DOMOCILIARIAS.- ORDENES DE REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.- Publicada en el informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Segunda Sala, México, 1985, p. 13 y 14.

JURISPRUDENCIA No. A-36. IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES.- CASOS EN EL QUE RESULTA INFUNDADO EL CONCEPTO DE ANULACION RESPECTO A LA ILEGALIDAD EN SU CIRCUNSTANCIACION.- Sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

JURISPRUDENCIA No.210. NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTICULOS 238 Y 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESA FORMA.- Aprobado en Sesión del 17 de abril de 1985, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Epoca, Año VI, No. 64, abril de 1985, p. 72.

JURISPRUDENCIA 6/90. VISITAS DOMICILIARIAS.- REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LA PRACTICAN.- Aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

MANUALES GENERALES DE ORGANIZACION EXPEDIDOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 19 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- SU FINALIDAD.- Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo XI, marzo de 1993, Pleno, Sala y Tribunal Colegiado de Circuito, p.313.

MULTAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE CONOCER DE LAS, INDEPENDIENTEMENTE QUE LA AUTORIDAD QUE IMPONGA LA SANCION SEA LOCAL O FEDERAL.- Criterio sustentado por la 3ª y 1ª Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación.

NULIDAD, DEMANDA DE.- PRESENTADA ANTE SALA INCOMPETENTE, INEXISTENCIA DE LA EXTEMPORANIEDAD.- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo X, diciembre de 1992, Segunda Sala, p.341 y 342.

QUEJA.- REPETICION DEL ACTO IMPUGNADO POR DIFERENTE DEPENDENCIA DE LA MISMA AUTORIDAD.- Tesis Jurisprudencial visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Año II, No. 13, enero de 1989, p. 47.

- SENTENCIAS.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.-** Yesis Jurisprudencial publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año V, No. 46, octubre de 1988, p. 219.
- SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- SU NATURALEZA.-** Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Semanario Judicial de la Federación, No. 36, diciembre de 1990, p. 40.
- SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDA POR VICIO FORMALES.-** Tesis Jurisprudencial publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VIII, No. 90, junio de 1987, p. 1020.
- VICIOS DEL PROCEDIMIENTO.- REQUISITOS QUE DEBEN SER CONSIDERADOS COMO CAUSA DE ILEGALIDAD.-** Tesis Jurisprudencial publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año I, No. 4, abril de 1988, p.36.
- VISITAS DOMOCILIARIAS EN MATERIA LABORAL.-** Tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Epoca, Año IX, No. 94, octubre de 1987, p. 389.

Hemerografía

- Delgadillo, Luis Humberto,** "La Nulidad Declarada en las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca, Año VI, No. 62, México, febrero de 1993, p. 35-63.
- De la Rosa Vélez, Sergio.** "La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación , 2ª Epoca, Año IX, No.94, México, octubre de 1987, p.463-469.

Otras fuentes.

- Manual General de organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.** Serie de Documentos Básicos No. 2, México, 1991, p. 28.