



**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**  
**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**  
**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

Guadalajara, Jalisco, a **treinta de marzo de dos mil veintidós**.- Estando debidamente integrado el expediente citado al rubro superior, la Magistrada Instructora de la Tercera Ponencia de la Tercera Sala Regional de Occidente, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Lic. **Georgina Ponce Orozco**; ante el Secretario de Acuerdos Licenciado Francisco Adolfo Rentería Dávila, que da fe; se procede a dictar sentencia, con fundamento en los artículos 49, 50 y 58-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que ha transcurrido el término para formular alegatos, quedando cerrada la instrucción del juicio por ministerio de Ley.

**R E S U L T A N D O:**

**1º.** Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales de Occidente de éste Tribunal, el tres de enero de dos mil veintidós, en representación legal del Municipio de Manzanillo, Colima, compareció a demandar la nulidad de la resolución de primero de noviembre de dos mil veintiuno, dictada dentro del expediente administrativo a través de la cual el

declaró infundado el recurso de inconformidad intentado en contra de la diversa contenida en el oficio de diez de agosto de

dos mil veintiuno, por la que el Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Colima, del referido Instituto, le determinó un crédito fiscal de

, por el periodo comprendido del primero de enero de dos mil diecisiete al veintidós de febrero de dos mil veintiuno.

**2°.** Por auto de diez de enero de dos mil veintidós, se admitió a trámite la demanda, ordenando correr traslado a la autoridad, para que formulara su contestación respectiva, habiendo comparecido para tal efecto, el Titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos, de la Delegación Regional Colima, del Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante oficio sin número de dos de febrero de dos mil veintidós.

**3°.** Mediante acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, se tuvo por contestada la demanda y se otorgó el término de ley a las partes para que formularan sus alegatos por escrito, derecho que no ejercieron; acto seguido, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58-12 segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, quedó cerrada la instrucción del juicio por ministerio de Ley; y

#### **C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO.** Esta Instructora resulta competente en razón del territorio para conocer del presente juicio, toda



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

vez que el domicilio fiscal de la actora se ubica dentro de la jurisdicción de las Salas Regionales de Occidente, establecida por los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 48 y 49, fracciones VII, primero y segundo Transitorios del Reglamento Interior de este Tribunal; asimismo, es competente por razón de materia, ya que las resoluciones impugnadas se comprenden en el artículo 58-2 fracciones I y V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como en las diversas II y XIII, del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, vigente a partir del 19 de julio de 2016, igualmente, su existencia jurídica se acredita con el ejemplar de los actos impugnados que exhiben las partes, en los términos de los artículos 93 fracciones I y II, 95, 200 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo.

**SEGUNDO.-** Con fundamento en lo previsto en los artículos 50 y 58-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta Juzgadora procede al estudio del **primer** concepto de impugnación, en el que argumenta esencialmente, que la autoridad demandada no fundamentó su competencia para emitir la resolución recurrida, así como la orden de visita domiciliaria con la que inició el procedimiento de fiscalización.

Refiere lo anterior, en virtud de que el Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Colima, es una autoridad distinta al Delegado, siendo facultad de éste último el emitir las ordenes de visita, así como determinar los créditos fiscales respectivos, siendo que, en el caso concreto, quien emitió los actos cuestionados, fue la autoridad citada en primer término.

Cabe precisar que el análisis del referido concepto de impugnación, también se realiza de conformidad con el antepenúltimo párrafo del artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece la facultad de esta Juzgadora, de analizar aun de oficio, tanto la ausencia total de la fundamentación y motivación de las resoluciones impugnadas, como la competencia de la autoridad emisora, por ser una cuestión de orden público y constituir un presupuesto procesal de esencial pronunciamiento; precepto legal que en su primero y antepenúltimo párrafos, establece:

**"Artículo 51.-** *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

*(...)*

*El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución."*



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

De la transcripción anterior, se desprende la obligación a cargo de este Tribunal, consistente en analizar de oficio: **a)** si la resolución impugnada se encuentra afectada de una ausencia total de fundamentación y motivación; y **b)** la competencia de la autoridad emisora; siendo oportuno señalar que, tratándose de este último apartado, se requiere verificar que los fundamentos citados sean aplicables y suficientes para determinar su competencia.

Respecto al primero de los temas que deben analizarse de oficio, referido a la ausencia total de fundamentación y motivación, esta Juzgadora considera que no se produce tal ilegalidad en los actos administrativos impugnados, dado que estos últimos cuentan con diversos preceptos legales y razonamientos que dan sustento a la determinación de la autoridad.

En cuanto al segundo estudio que este Tribunal se encuentra obligado a realizar de oficio, es decir, el relativo a la competencia de la autoridad, es oportuno aclarar que se efectúa no sólo con base en las facultades conferidas a esta Juzgadora por el antepenúltimo párrafo del artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino también, en obediencia a las jurisprudencias 2a./J. 218/2007 y 2a./J. 219/2007, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes a la Novena Época, publicadas en el

R

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, de diciembre de 2007, páginas 154 y 151, respectivamente, cuyo rubro, texto y precedentes, versan al tenor literal siguiente:

**"COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.-** El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad."



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**  
**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**  
**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

**"COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ESTUDIO CONFORME AL ARTÍCULO 238, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, COINCIDENTE CON EL MISMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 51 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO DE NULIDAD Y EN JUICIO DE AMPARO DIRECTO.-** Conforme a los citados preceptos, en el juicio contencioso administrativo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán analizar la competencia de la autoridad en los siguientes casos: 1) cuando el actor plantee en los conceptos de anulación de su demanda argumentos por los que considere que la autoridad carece de competencia para emitir el acto impugnado; y, 2) cuando la Sala advierta oficiosamente de las constancias de autos que la autoridad emisora del acto impugnado es incompetente. En el primer supuesto, la Sala analizará el problema planteado y si estima fundado el concepto de anulación procederá a declarar la nulidad del acto impugnado. Respecto del segundo punto, la Sala realizará el estudio oficioso de la competencia de la autoridad, porque a ello la obligan los artículos citados en el rubro. Si la Sala estima oficiosamente que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá la causa de nulidad de la resolución impugnada. Si considera que la autoridad es competente, no existe obligación de pronunciamiento expreso, pues la falta de éste indica que la Sala estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad; tan es así, que continuó con el análisis de procedencia del juicio y en su caso, entró al estudio de fondo de la cuestión planteada. La decisión del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que establezca la nulidad de la resolución por incompetencia de la autoridad será lisa y llana. En el

*juicio de amparo directo el Tribunal Colegiado de Circuito sólo estará obligado al análisis del concepto de violación aducido respecto de la incompetencia de la autoridad demandada en el juicio de nulidad o de la omisión de su estudio, cuando este argumento haya sido aducido como concepto de nulidad en el juicio contencioso administrativo; o bien, haya sido motivo de pronunciamiento oficioso por parte de la Sala correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues de lo contrario el estudio del concepto de violación será inoperante, toda vez que el quejoso no puede obtener en el juicio de amparo un pronunciamiento respecto de un argumento que no formó parte de la litis en el juicio de nulidad, bien porque no lo hizo valer o porque la autoridad responsable al estimar que la demandada es competente, no formuló pronunciamiento al respecto."*

Adicionalmente, debe señalarse que, con respecto a la competencia de la autoridad demandada para dictar la resolución impugnada, esta Juzgadora no puede: **a)** modificar sus fundamentos; **b)** señalar el omitido; ni **c)** corregirlo; criterio que se adopta, en aplicación analógica de la jurisprudencia 2a./J. 58/2001, sentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XIV, de noviembre de 2001, en la página 35, que señala:

**"JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.-** De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la





**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*Federación, relativo a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar el fallo que conforme a derecho proceda en los juicios de nulidad "... podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados ...", se desprende que esta facultad únicamente es posible ejercerla cuando se analiza el escrito inicial de demanda, pero no respecto de otros ocursos mediante los cuales la autoridad demandada en el juicio de nulidad procurara mejorar la fundamentación del acto impugnado, de manera que el propósito esencial del precepto de mérito, se encuentra encaminado a cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia pronta, imparcial y completa, derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a favor de los gobernados, exclusivamente, mas no de sujetos diversos. Lo anterior se robustece si se toma en consideración la interpretación sistemática de los artículos 215 y 237 del código citado, toda vez que las Salas Fiscales en el momento de dictar la sentencia respectiva, **no pueden modificar los fundamentos del acto impugnado, con motivo de lo aducido dentro del juicio anulatorio por la autoridad demandada, en razón de lo cual tampoco pueden expresar el fundamento omitido por la autoridad ni corregir el que hubiera expresado.** (Énfasis añadido por esta Sala).*

Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones plasmadas en las jurisprudencias precitadas, esta Juzgadora se encuentra obligada a realizar, de oficio, el estudio de la competencia de la autoridad demandada, por tratarse de una cuestión de orden público y con independencia de que exista o no agravio de la actora, o bien, de que el análisis correspondiente se encuentre referido a la incompetencia de la autoridad, a la ausencia de fundamentación de la

R

competencia o bien, que ésta sea insuficiente, incorrecta, incompleta o indebida.

Acotado lo anterior, a juicio de esta Juzgadora, el argumento resumido resulta **fundado** y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, así como de la recurrida en sede administrativa, por las consideraciones jurídicas siguientes:

Obran agregados a folios 14 a 86 y 748 a 749, del expediente administrativo exhibido por la autoridad demandada, los oficios

de diez de agosto y tres de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente, que contienen el crédito fiscal recurrido, así como la orden de visita domiciliaria que dio inicio al procedimiento de fiscalización, de cuyo contenido se advierte que fueron emitidos por el Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Colima, del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien, para fundar su competencia, entre otros preceptos legales, citó los artículos 2 fracción IV, inciso a), 139, 144, primer párrafo, fracciones XII, XVII, inciso f) XIX y XXXVI y 155 primer párrafo, fracción VI primero y segundo párrafos, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 2.** *Para los efectos de este Reglamento, serán aplicables las definiciones establecidas en el*



**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*artículo 5 A de la Ley del Seguro Social, así como las siguientes:*

**IV.** *Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada:*

- a) Delegaciones estatales y regionales, y*
- b) Unidades Médicas de Alta Especialidad.*

**Artículo 139.** *Las delegaciones del Instituto serán las directamente responsables de la operación de los servicios institucionales, excepto los encomendados a las Unidades Médicas de Alta Especialidad. Asimismo, establecerán la coordinación necesaria entre sus diferentes áreas, y proporcionarán a las unidades que las conforman los presupuestos y recursos necesarios para que éstas puedan cumplir de manera eficiente con las metas fijadas en los programas de trabajo*

**Artículo 144.** *Son atribuciones del Delegado dentro de su circunscripción territorial, las siguientes:*

*.../...*

**XII.** *Ordenar y llevar a cabo, con el personal que en cada caso designe, las visitas de auditoría que considere necesarias, así como revisar los dictámenes formulados por contador público, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Ley y sus reglamentos;*

**XVII.** *Llevar a cabo los actos relacionados con:*

*.../...*

**f)** *La determinación, emisión, notificación y cobro de liquidaciones por cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas, así como por los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes;*

.../...

**XIX.** Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales y percibir los demás recursos del Instituto. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

.../...

**XXXVI.** Las demás que le señalen la Ley y sus reglamentos, los acuerdos del Consejo Técnico y el Director General.

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

.../...

**VI.** Delegación Regional Colima. Jurisdicción:  
El Estado de Colima y los Municipios de Aquila, Chinicuilá y Coahuayana del Estado de Michoacán."

De los preceptos legales transcritos, se desprende que los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada, se componen de las delegaciones estatales y regionales, así como de las Unidades Médicas de Alta Especialidad.

Asimismo, establecen que son atribuciones de los Delegados, entre otras, ordenar y llevar a cabo las visitas de auditoría que considere necesarias, para comprobar el



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Ley y sus reglamentos, así como la determinación, emisión, notificación y cobro de liquidaciones por cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas, así como por los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes.

Finalmente, prevén la existencia de la Delegación Regional Colima, del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien ejercerá sus atribuciones dentro de la circunscripción territorial del estado de Colima y los Municipios de Aquila, Chinicuila y Coahuayana del Estado de Michoacán.

De lo hasta aquí expuesto, se colige que los preceptos legales invocados, no otorgan competencia material al Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Colima, del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues los artículos analizados prevén las atribuciones del Delegado Regional, más no del funcionario que emitió el crédito fiscal recurrido, así como la orden de visita domiciliaria.

Es consecuencia de lo anterior, que esta Juzgadora considere que tanto la resolución determinante recurrida, como la orden de visita domiciliaria, no se encuentran revestidos de los requisitos de legalidad establecidos en la

fracción IV del artículo 38, del Código Fiscal de la Federación y en el diverso numeral 16 Constitucional, por lo que se dejó a la actora en estado de indefensión, al impedirle constatar si el funcionario que los signa es autoridad competente para hacerlo por razón de la materia, lo que repercute en la falta de legitimación de la competencia de quien emitió los actos en cuestión.

Son aplicables al caso, las Jurisprudencias P./J.10/94 y 2ª./J 57/2001<sup>1</sup>, que en lo conducente y en el orden enunciado, señalan:

**"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.**  
*Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar,*

---

<sup>1</sup> Sustentadas por el Pleno y por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 77 de mayo de 1994, Octava Época, página 12 y; en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, de noviembre del 2001, página 31, respectivamente.



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria".*

**"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.** De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad

R

*emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.*

Sin que obste para lo anterior, la excepción de la autoridad demandada, en el sentido de que *"...la denominación de OOAD (Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada) constituye en términos gramaticales el género y la referencia a las Delegaciones la especie; por lo que en consecuencia, se puede advertir que la figura de Delegaciones forma parte del grupo más amplio que conforman los OOAD, de tal manera que es jurídicamente correcto afirmar que los titulares de las Delegaciones son, del mismo modo TOOAD'S (Titulares de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada)..."*.

Excepción que a juicio de esta Juzgadora resulta **infundada**, toda vez que si bien es cierto que las Delegaciones Regionales forman parte de los Órganos de





**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

Operación Administrativa Desconcentrada; lo cierto es, que ninguno de los artículos citados establece que los Titulares de la Delegaciones serán asimismo Titulares de los Órganos de Operación Administrativa, ni que compartan las mismas atribuciones, por lo que si el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, no lo prevé así, entonces, no se puede interpretar en el sentido en que lo realiza la autoridad.

Máxime si se tiene en consideración que el principio de la debida fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución General de la República, recogido en la fracción IV del diverso 38, del Código Fiscal de la Federación, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios; por ende, para estimar satisfechos los extremos del principio en comento, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia, es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan

R

facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación, y si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y en consecuencia, si está o no ajustado a derecho; por ende, se insiste, si el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, no establece que los Titulares de las Delegaciones Regionales también lo serán de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada y que tienen las mismas atribuciones, entonces, no se puede hacer una interpretación en ese sentido, al no encontrarse expresamente previsto en el referido Reglamento.

**Similar criterio fue sentado por la Tercera Sala Regional de Occidente de este Tribunal, al dictar sentencia en el juicio contencioso administrativo 5861/21-07-03-6-OT, en sesión ordinaria de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno.**

Corolario de lo expuesto, esta Juzgadora constata que, respecto de la resolución impugnada, se actualiza la causal



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

de nulidad prevista en el artículo 51 fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la autoridad apreció de manera incorrecta los hechos que fueron puesto a su consideración, por lo que procede declarar su nulidad lisa y llana, de conformidad con el diverso 52 fracción II, de la Ley Federal en cita.

Por otra parte, toda vez que la autoridad no fundó debidamente su competencia material para emitir la orden de visita domiciliaria que dio origen al procedimiento de fiscalización, así como la determinante recurrida, entonces, se actualiza la causal de ilegalidad prevista por la fracción II del artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que procede declarar su nulidad lisa y llana, de conformidad con el diverso 52 fracción II, de la Ley de la materia.

La nulidad declarada encuentra sustento en las consideraciones plasmadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 34/2007-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en materia administrativa del Tercer Circuito, cuyos razonamientos quedaron plasmados en la ejecutoria de 28 de marzo de 2007, en los términos siguientes:

"...cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cita con precisión, el apartado, fracción, inciso o el subinciso correspondiente, o en su caso, no transcribe el fragmento de la norma relativa si esta resulta compleja, que le concede la facultad de emitir el acto de molestia, el particular queda en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, ya que desconoce si la autoridad que originó aquél, tiene atribuciones para actuar en el sentido que lo hizo, por lo que en estos supuestos la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá también declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no vinculará a la autoridad a realizar acto alguno, ni podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso previsto en la excepción que la propia jurisprudencia en cita señala, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual se deberá ordenar el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal.

Consecuentemente, por regla general **la autoridad administrativa no estará obligada a reiterar, con el suficiente apoyo legal, el acto administrativo anulado por la carencia detectada, sino que únicamente quedará en aptitud de enmendar la violación señalada para poder volver a generar su decisión bajo una fundamentación jurídica completa** –cuando esta sea jurídicamente posible– que permita conocer con plenitud, cuáles de los distintos supuestos de la norma que le otorgan atribuciones es la que ejerció para emitir su determinación, pero el alcance de la nulidad demandada tampoco puede tener por efecto obligarla a hacerlo, ni tampoco impedirlo en forma definitiva para que ella misma u otra autoridad efectivamente competente lo haga, pues por el momento corresponderá a la propia autoridad administrativa, y no a la jurisdiccional, decidir si cuenta o no con facultades para desplegar sus funciones en contra de un particular, ya que lo único que originó la anulación fue el desconocimiento preciso de los supuestos



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*normativos competenciales aplicables, y no la inexistencia de los mismos."*

Las consideraciones precitadas que forman parte de la citada ejecutoria de 28 de marzo de 2007, que resolvió la contradicción de tesis 34/2007-SS, dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 99/2007<sup>2</sup>, que reza al tenor literal siguiente:

**"NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.** *En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", se concluye que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquélla tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el*

<sup>2</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Número de Registro 172,182, Tomo XXV, de junio de 2007, página 287.

R

*acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal.”*

**TERCERO.-** En otro orden de ideas, no obstante que el agravio estudiado en el considerando inmediato anterior resultó fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, así como de la recurrida en sede administrativa, con fundamento en el artículo 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el diverso 51, de la misma Ley Federal, que establece el principio de *mayor beneficio*, que implica que este Tribunal debe privilegiar el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos de los actos impugnados; esta Juzgadora procede al análisis del **segundo** concepto de impugnación; que además, se analiza a la luz de la Jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.)<sup>3</sup>, cuyo rubro y texto rezan al tenor literal siguiente:

**"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.** *Del citado precepto,*

---

<sup>3</sup> Sentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, relativa a la Décima Época, registro 2003882, Libro XXI, de junio de 2013, tomo 1, página 1073.



**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, deriva que cuando la incompetencia de la autoridad resulte fundada y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán analizarlos, y si alguno de éstos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederán a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor. Por su parte, el principio de mayor beneficio implica que debe privilegiarse el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos del acto impugnado; por tanto, atento al artículo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que expresamente alude al principio indicado, las Salas referidas deben examinar la totalidad de los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando se determine que el acto impugnado adolece de una indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada; obligación que, además, debe acatarse en todas las resoluciones emitidas por ese Tribunal a partir del 11 de diciembre de 2010, fecha en que entró en vigor la adición al señalado precepto legal, sin realizar distinciones respecto de los asuntos que estaban en trámite con anterioridad, o bien, de los iniciados posteriormente."*

En el referido concepto de impugnación, argumenta esencialmente, que la resolución impugnada y la recurrida en sede administrativa, se dictaron en contravención de las disposiciones legales aplicables, toda vez que *"...independientemente del convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio celebrado entre el municipio y el IMSS, **distinto a lo determinado**, la*

R

*previsión social, canasta básica, sobresueldo, ajuste día 31, ayuda para transporte, ayuda para renta, prima de riesgo y bono del día del padre, son prestaciones extra legales, de carácter sindical, entregadas derivado de contratación colectiva en la que en términos del artículo 27 de la Ley del Seguro Social se pactó que no integran salario base de cotización...".*

Asimismo, refiere que, desde el recurso de inconformidad, argumentó que del convenio general de prestaciones, suscrito entre el Municipio de Manzanillo, Colima y el sindicato de trabajadores, se pactó que las prestaciones ahí establecidas, son extra legales, derivadas de la contratación colectiva, por lo que, de conformidad con el artículo 27 fracciones II y VIII, de la Ley del Seguro Social, no integran el salario base de cotización.

Previo a emitir pronunciamiento en cuanto al agravio resumido, cabe precisar que la actora compareció ante esta instancia contenciosa administrativa, a demandar la nulidad de la resolución de primero de noviembre de dos mil veintiuno, dictada dentro del expediente administrativo , a través de la cual el Consejo Consultivo Delegacional en el Estado de Colima, del Instituto Mexicano del Seguro Social, declaró infundado el recurso de inconformidad intentado en contra de la diversa contenida en el oficio de diez de agosto de dos mil veintiuno, por la que el Titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Colima,





**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

del referido Instituto, le determinó un crédito fiscal de

por el periodo comprendido del primero de enero de dos mil diecisiete al veintidós de febrero de dos mil veintiuno.

De lo anterior, se constata que en el caso concreto se actualiza el principio de *litis abierta*, previsto en el artículo 1º segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>4</sup>, que establece que en el supuesto de que la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico de la recurrente, y ésta la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que **simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.**

Es decir, el principio de *litis abierta* establece una facultad potestativa de la actora, en el sentido de que pueda esgrimir conceptos de impugnación no planteados en sede oficiosa, lo que implica, que de no considerarlo

<sup>4</sup> Artículo 1º.- .../...

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que **simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo**, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

necesario, puede reiterar los agravios expuestos en su recurso, como sucede en el caso concreto; sin que ello implique que deba controvertir los motivos y fundamentos en que la autoridad sustentó la resolución, ya que el diverso artículo 50 cuarto párrafo, de la ley Federal en cita<sup>5</sup>, prevé que tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución recurrida, este Tribunal se encuentra obligado a pronunciarse en cuanto al fondo del asunto, si cuenta con elementos para ello.

En sustento a lo anterior, cobra aplicación la Jurisprudencia 2a./J. 32/2003<sup>6</sup>, cuyo rubro y texto rezan al tenor literal siguiente:

**"JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de "litis cerrada" que impedía que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto**

<sup>5</sup> Artículo 50.- .../...

*Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.*

<sup>6</sup> Sentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época, registro 184472, tomo XVII, de abril de 2003 página 193.



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y, por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de "litis cerrada" por el de "litis abierta", el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos.*

En ese sentido, toda vez que esta Juzgadora cuenta con los elementos necesarios para emitir un pronunciamiento respecto al fondo del asunto, entonces, se analizará el agravio resumido, en relación con la resolución recurrida.

Acotado lo anterior, a juicio de esta Juzgadora, el argumento resumido resulta **fundado** para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, así como de

la recurrida en sede administrativa, por las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

El artículo 27 fracciones II y VIII, de la Ley del Seguro Social<sup>7</sup>, establece que se excluyen como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, entre otros conceptos, las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical, considerándose como tales, las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva.

Ahora bien, de la resolución determinante recurrida, contenida en el oficio se advierte que el crédito fiscal que se le determinó a la actora, derivó de que, respecto del C.

omitió considerar los conceptos de previsión social, quinquenios, canasta básica, sobresueldo, día 31 ajuste de calendario, ayuda de transporte, ayuda para renta, sobresueldo día 31, prima de riesgo y bono del día del padre, como parte integrante del salario base de cotización, por el periodo comprendido del primero de enero

---

<sup>7</sup> **Artículo 27.** El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Se excluyen como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

.../...

II. El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual igual del trabajador y de la empresa; si se constituye en forma diversa o puede el trabajador retirarlo más de dos veces al año, integrará salario; tampoco se tomarán en cuenta las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;

.../...

VII. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización;



**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**  
**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**  
**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

de dos mil diecisiete al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno.

En ese sentido, lo **fundado** del agravio de la actora, deriva de que las prestaciones que el Instituto demandado determinó que no se tomaron en consideración para determinar el salario base de cotización, derivan de lo pactado por el Ayuntamiento de Manzanillo, Colima, con el sindicato de trabajadores, por lo que, por disposición expresa de los artículos 27 fracciones II y VIII, de la Ley del Seguro Social, tales prestaciones no deben integrar el salario base de cotización, al constituir cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical, derivadas de la contratación colectiva.

En efecto, de la copia certificada del "convenio de prestaciones 2018", celebrado entre el Ayuntamiento de Manzanillo, Colima y el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento, el ocho de octubre de dos mil dieciocho<sup>8</sup>, al que se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con el artículo 46 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte lo siguiente:

".../..."

---

<sup>8</sup> Folios 301 a 314 del expediente administrativo.

## CLAUSULAS

LOS TRABAJADORES ADHERIDOS AL SINDICATO AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO, DIF Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE MANZANILLO, COLIMA, GOZAN DE TODAS LAS PRERROGATIVAS QUE LA LEY DE LA MATERIA LES SEÑALA, Y TIENEN LA OBLIGACIÓN QUE EN EL MISMO SE CONSIGNEN, ADEMÁS DE GOZAR DE LAS PRESTACIONES LABORALES, QUE HAN SIDO PRODUCTO DE LAS RELACIONES CORDIALES ENTRE LAS PARTES, Y DE LAS RELACIONES DE RESPETO QUE EXISTEN ENTRE AMBAS, Y QUE HAN HECHO POSIBLE MEJORAR LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES.

EL "AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS" DE MANZANILLO, COLIMA, OTORGARÁN A LOS TRABAJADORES LAS SIGUIENTES PRESTACIONES QUE SE CONCENTRARÁN O SE CONTENDRÁN EN LAS DE LA LEY, PREVISIÓN SOCIAL Y HABERES DE RETIRO.

.../...

3. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARAN **POR CONCEPTO DE SOBRESUELDO** EL 45% (CUARENTA Y CINCO POR CIENTO) DEL SUELDO POR DÍA DE CADA TRABAJADOR DE BASE Y DE BASE SINDICALIZADO; EN FORMA QUINCENAL.

4. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARÁN EL **PAGO DE LOS QUINQUENIOS** PARA LOS TRABAJADORES DE BASE SINDICALIZADOS, MISMO QUE SE PAGARÁN DE ACUERDO A LA SIGUIENTE TABLA:

.../...

8. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARÁN A CADA TRABAJADOR DE BASE SINDICALIZADO, POR CONCEPTO DE **CANASTA BÁSICA** LA CANTIDAD DE



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

\$754.93 (SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 93/100 M.N.), QUINCENALES.

9. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARAN AL TRABAJADOR DE BASE SINDICALIZADO UN **BONO DE AYUDA PARA TRANSPORTE** POR LA CANTIDAD DE \$556.04 (QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS 04/100 M.N.), QUINCENALES.

10. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", PAGARAN A CADA TRABAJADOR DE BASE SINDICALIZADO EL **BONO DE AYUDA PARA RENTA** POR LA CANTIDAD DE \$278.03 (DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS 03/100 M.N.), QUINCENALES.

11. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARAN AL TRABAJADOR DE BASE SINDICALIZADO EL **BONO DE PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE**, POR LA CANTIDAD DE \$414.58 (CUATROCIENTOS CATORCE PESOS 58/100 M.N.), QUINCENALES.

12. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARÁN AL TRABAJADOR DE BASE SINDICALIZADO EL **AJUSTE DE CALENDARIO DE SUELDO, SOBRESUELDO Y QUINQUENIO Y PRESTACIONES NOMINALES POR EL PAGO DE LOS DÍAS 31**, EN LAS QUINCENAS QUE ASÍ LO ESTABLEZCA EL CALENDARIO.

.../...

16. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARAN A LOS TRABAJADORES DE BASE SINDICALIZADOS, QUE SEAN PADRES COMO DÍA DE DESCANSO EL DÍA QUE SE DESIGNE POR EL SINDICATO PARA EL FESTEJO CORRESPONDIENTE, CON GOCE DE SUELDO ADEMÁS DE UN **BONO POR EL DÍA DEL PADRE** POR LA

CANTIDAD DE \$1,800.00 (UN MIL OCHOCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) MISMO QUE SERÁ ENTREGADO, PREFERENTEMENTE EL DÍA DEL FESTEJO SINDICAL RESPECTIVO CON MOTIVO DE SU DÍA SOCIAL.

.../...

27. "EL AYUNTAMIENTO", EL "DIF" Y LOS "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", OTORGARAN MENSUALMENTE UNA **PRIMA DE RIESGO** DE CONTAGIO POR EL EQUIVALENTE AL 13% DEL SUELDO DE MANERA QUINCENAL, A LOS TRABAJADORES DE BASE SINDICALIZADOS, DE LIMPIA Y SANIDAD, BARRENDEROS, COMPOSTA, RASTROS, SERVICIOS MÉDICOS Y PANTEÓN, Y A TODOS LOS TRABAJADORES QUE MANEJEN RESIDUOS BIOLÓGICOS INFECCIOSOS.

.../..." (énfasis añadido)

Prestaciones que fueron replicadas e incrementadas en el convenio de prestaciones celebrado entre el Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima y el Sindicato Independiente de Servidores Públicos Unidos en Pro de la Excelencia y Desarrollo del Ayuntamiento de Manzanillo, Colima, de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno<sup>9</sup>, depositado para su registro ante el Tribunal de Escalafón y Arbitraje del Estado de Colima, el dos de junio de dos mil veintiuno<sup>10</sup>, y en cuya cláusula cuarta de señaló:

".../..."

CUARTA: CON MOTIVO DEL PRESENTE CONVENIO, EL "SISEPUD" IGUALMENTE RECONOCE QUE EN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN DE SUS AGREMIADOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, QUE HAN VENIDO CUBRIENDO LAS

<sup>9</sup> Folios 318 a 322 de autos

<sup>10</sup> Folio 323 de autos.





**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

**ADMINISTRACIONES MUNICIPALES ANTERIORES Y LAS QUE HA CUBIERTO IGUALMENTE LA ACTUAL 2018-2021, CON FUNDAMENTO EN LAS FRACCIONES II Y VII, DEL ARTÍCULO 27, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, NO SE TOMAN EN CUENTA LAS CANTIDADES OTORGADAS POR EL PATRÓN PARA FINES SOCIALES DE CARÁCTER SINDICAL O DE CONTRATACIÓN COLECTIVA, TALES COMO LAS PRESTACIONES DE PREVISIÓN SOCIAL, QUINQUENIOS, CANASTA BÁSICA, SOBRESUELDO, AJUSTE DÍA 31, AYUDA DE TRANSPORTE, AYUDA PARA RENTA, PRIMA DE RIESGO, BONO DEL DÍA DEL PADRE Y CUALQUIER OTRA SIMILAR QUE SE OTORGAR AL SINDICATO MAYORITARIO Y QUE PUDIERAN GENERARSE EN BENEFICIO DEL "SISEPUD" O SE HAYAN GENERADO CON ANTERIORIDAD PARA SUS AGREMIADOS, NO FORMAN PARTE DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN DE CADA UNO DE SUS INTEGRANTES ANTE EL IMSS, EN RAZÓN DE QUE SE TRATA DE PRESTACIONES EXTRA LEGALES, CONVENIDAS DE CARÁCTER SINDICAL, DERIVADAS DE CONTRATACIÓN COLECTIVA..."**

De lo anterior, se colige que las prestaciones que otorga la actora a sus trabajadores sindicalizados, consistentes en previsión social, quinquenios, canasta básica, sobresueldo, día 31 ajuste de calendario, ayuda de transporte, ayuda para renta, sobresueldo día 31, prima de riesgo y bono del día del padre, entre otras, derivan precisamente de lo pactado con el sindicato.

En consecuencia, por tratarse de prestaciones extralegales, toda vez que no deriva de la Ley Federal del Trabajo sino del pacto colectivo, las mismas no deben

formar parte del salario base de cotización para efectos de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, pues así lo dispone expresamente el artículo 27 fracciones II y VII, de la Ley del Seguro Social.

Lo anterior, máxime que, en el convenio de prestaciones celebrado por la actora con el sindicato, en el dos mil veintiuno, se pactó expresamente que esas prestaciones, ya sea que se hubieran pagado en el pasado o las futuras, no forman parte del salario base de cotización, cuestión que es exigible en los términos acordados por las partes, dado que las cláusulas que contienen prestaciones en favor de los trabajadores que exceden las establecidas en la ley son de interpretación estricta, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 128/2010<sup>11</sup>, que lleva por rubro *"CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ERICTA."*

Esto es así, porque tratándose de prestaciones extralegales, las partes libremente pueden convenir la forma y términos en que se otorguen, sin que ello implique renuncia de derechos, pues las prestaciones que en forma convencional se establezcan en el contrato individual o

---

<sup>11</sup> Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 190, de rubro



**TEJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

colectivo, no pueden considerarse previstas en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores, por ende, las prestaciones relativas a previsión social, quinquenios, canasta básica, sobresueldo, día 31 ajuste de calendario, ayuda de transporte, ayuda para renta, sobresueldo día 31, prima de riesgo y bono del día del padre, que la actora otorgó al trabajador Rigoberto Montes Contreras, no forman parte de su salario base de cotización.

En sustento a lo anterior, resulta aplicable por el razonamiento en que se sustenta, la tesis III.5o.T.9 L (10a.)<sup>12</sup>, cuyo rubro y texto rezan al tenor literal siguiente:

**"TRABAJADORES DE TELÉFONOS DE MÉXICO (TELMEX). LAS PRESTACIONES EXTRALEGALES DENOMINADAS "BONO DE PRODUCTIVIDAD" Y "PRODUCTIVIDAD REMANENTE ANUAL", NO INTEGRAN EL SALARIO PARA EFECTOS INDEMNIZATORIOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 84 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NI TAMPOCO EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

*Hechos: En el contrato colectivo de trabajo para el bienio 2014-2016, celebrado entre Teléfonos de México (Telmex) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, se consideró como parte de dicho convenio al Programa General de Incentivos a la Calidad,*

<sup>12</sup> Emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, relativa a la Décima Época, libro 83, de febrero de 2021, tomo III, página 2943.

R

*Productividad y Competitividad, que prevé el pago de los conceptos de bono de productividad y productividad remanente anual, pero los excluye para integrar el salario, al señalar que "los incentivos que cubre la empresa por este concepto no integrarán el salario para ningún efecto legal o contractual."; sin embargo, en el juicio laboral un trabajador reclamó el pago de dichas prestaciones como parte del salario integrado para efectos indemnizatorios y del salario base de cotización ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.*

*Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito considera que los bonos de productividad y productividad remanente anual no integran el salario para efectos indemnizatorios en términos del artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco el salario base de cotización a que se refiere el diverso 27 de la Ley del Seguro Social, porque al tratarse de prestaciones extralegales debe estarse a lo que las partes pactaron en cuanto a las condiciones y limitaciones en su pago, en este caso, que no integran el salario para ningún efecto legal o contractual y, en este sentido, la cláusula que así lo prevé no implica afectación a los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal del Trabajo pues, además, guarda razonabilidad, en tanto que refleja el equilibrio entre la libertad contractual y la irrenunciabilidad de beneficios o derechos laborales.*

*Justificación: Los bonos de productividad y productividad remanente anual son prestaciones extralegales que derivan del pacto colectivo, por lo que son exigibles en los términos acordados por las partes, dado que las cláusulas que contienen prestaciones en favor de los trabajadores que exceden las establecidas en la ley son de interpretación estricta; de manera que las partes libremente pueden convenir la forma y términos en que se otorguen, haciéndose recíprocas concesiones, nunca menores a los mínimos consagrados en la Constitución General y en la Ley Federal del Trabajo, por lo que en los casos en que las cláusulas sobrepasan aquellas prerrogativas, no resulta aplicable la regla de interpretación más favorable en beneficio del trabajador prevista en el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo,*



**TFJA**

TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERA SALA REGIONAL OCCIDENTE**

**EXPEDIENTE: 32/22-07-03-6-ST**

**MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA**

*porque deben interpretarse en forma estricta, acorde con el artículo 31 de la propia ley, que establece que los contratos obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad, pues no debe imponerse al patrón cargas superiores a las expresamente convenidas."*

En consecuencia, toda vez que la autoridad motivó la resolución recurrida, en que la actora omitió considerar las prestaciones por concepto de previsión social, quinquenios, canasta básica, sobresueldo, día 31 ajuste de calendario, ayuda de transporte, ayuda para renta, sobresueldo día 31, prima de riesgo y bono del día del padre, como parte integrante del salario base de cotización del trabajador sin que éstas formen parte del mismo, al ser prestaciones extralegales, entonces, se constata que el crédito fiscal se emitió en contravención de las disposiciones legales aplicables, lo que actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 51 fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo procedente declarar su nulidad lisa y llana, de conformidad con el diverso 52 fracción II, de la Ley en cita.

Por lo expuesto y, de conformidad con lo establecido por los artículos 50, 51 fracciones II, IV, 52 fracción II y 58-13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

**I.-** La actora acreditó los hechos constitutivos de su acción, en consecuencia;

**II.-** Se declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, así como de la recurrida en sede administrativa, descritas en el resultando primero del presente fallo.

**III.- NOTIFÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL, PREVIO AVISO ELECTRÓNICO A LAS PARTES.**

Así lo resolvió y firma, la Magistrada Instructora, de la Tercera Sala Regional de Occidente, Licenciada **GEORGINA PONCE OROZCO**; ante el Secretario de Acuerdos, que da fe.



Srio. Lic. Francisco Adolfo Rentería Dávila.