



STO1100010000095814

34

SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

Guadalajara, Jalisco, treinta y uno de enero de dos mil catorce. Integrada la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los CC. Magistrados que la componen, Licenciados SONIA SÁNCHEZ FLORES, ALFREDO UREÑA HEREDIA, Magistrado Supernumerario en su carácter de Presidente de esta Segunda Sala y JOSÉ LUIS PINTO VERDUGO, Instructor en el presente juicio, ante la presencia del C. Secretario de Acuerdos que da fe, Licenciado JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ, estando dentro del término previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se procede a dictar sentencia en el juicio No. 13/5454-07-02-02-2.

R E S U L T A N D O

1. Por escrito recibido en la Oficialía de Partes común para las Salas Regionales de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el catorce de octubre de dos mil trece, compareció el C. [REDACTED] →1

1 ← [REDACTED], en representación de BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A. DE C.V., a demandar la nulidad de la resolución de veinticinco de julio de dos mil trece, contenida en el expediente 134.00010.2013, por medio de la cual el Director Jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Jalisco, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, impone diversas multas en cantidad total de \$8'580,700.00.

2. Por auto de dieciséis de octubre de dos mil trece, se admitió a trámite la demanda de nulidad, requiriéndose por la exhibición de una probanza.

3. Mediante escrito recibido el treinta de octubre de dos mil trece, la parte actora dio cumplimiento al requerimiento anterior, acordándose lo

conducente el cuatro de noviembre siguiente, en donde se ordenó correr traslado con las copias de ley a la autoridad demandada para que diera contestación.

4. Por oficio, sin número, recibido el diecisiete de enero anterior, el Director Jurídico de la Delegación Federal del trabajo en el Estado de Jalisco, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, contestó la demanda, sosteniendo la validez de la resolución controvertida.

5. Mediante proveído de veinte de enero pasado, se tuvo por contestada la demanda, ordenándose correr traslado a la actora para que manifestara lo que a su derecho conviniese. De igual forma, se concedió a las partes el plazo legal para que interpusieran sus alegatos por escrito, siendo apercibidas de que una vez transcurrido el mismo se cerraría la instrucción en el juicio.

6. Mediante proveído de treinta del actual, se dictó el acuerdo que declaró cerrada la instrucción en el presente juicio, quedando visto para emitir sentencia definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Esta Sala se declara competente para resolver el presente asunto en términos de lo dispuesto en los artículos 14, fracción I, 31, 32, 33, 34, primer párrafo, y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y 21, fracción VII, 22, fracción VII, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEGUNDO. La existencia de la resolución impugnada se encuentra acreditada en los términos de los artículos 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa, toda vez que la parte actora la exhibe y, por el reconocimiento que realiza la autoridad demandada.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

TERCERO. Este Órgano Colegiado, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece la posibilidad de estudiar, en primer orden, aquellas causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, procede al estudio del tercer concepto de anulación, referido a una cuestión de constitucionalidad de la resolución controvertida.

Refiere la parte actora, que es ilegal la resolución controvertida, ya que para su emisión se realizó un procedimiento de verificación conforme a lo dispuesto en los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, dado que permiten arbitrariedades a favor de los inspectores del trabajo al momento de realizar interrogatorios a los trabajadores de un patrón, pues no establecen la obligatoriedad de que asistan testigos a la diligencia, no se establece modo, tiempo ni lugar conforme a lo cual debe desarrollarse el interrogatorio y en general, no se establecen límites a la actuación de inspectores, ni permiten al patrón con posterioridad a dicho interrogatorio oponer alguna prueba en contrario, lo que demuestra que dichas disposiciones violan derechos humanos.

A su vez, aduce la demandada que (...) *el actor se limita a hacer una observación respecto a su aprecioación (sic) personal respecto a los dispositivos legales que se aplican, pero es el caso que aún (sic) cuando el mismo no esté de acuerdo con la Ley, esta no puede estar sujeta a la opinión de los particulares si no (sic) que debe cumplirse irrestrictamente con los criterios de aplicación general de la misma.*

La litis se centra en determinar si los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, aplicados durante el procedimiento que dio origen a la resolución controvertida, violan en perjuicio del particular la garantía de audiencia, debida defensa y seguridad jurídica.

Al respecto, conforme a lo sostenido¹ por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el asunto relativo al cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso **Radilla Pacheco**, en el cuaderno de varios 912/2010, el parámetro de análisis que deben realizar los jueces del país, se integrará, en primer lugar, por todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, en segundo término, por los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, y finalmente, por los Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que México haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicha Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

En efecto, “el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada

¹ 27. De este modo, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*. (consultable en el sitio de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, liga: <http://200.38.163.175:50470/juridica/engroses/publico/10009120.008.pdf#search=%22sentencia%22>).



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.”²

En ese sentido, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar tanto por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, como por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*.

De igual forma, conforme a lo resuelto en el punto 29 de la citado cumplimiento en el cuaderno de varios 912/2010, “(...) en el caso de la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1º en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.”

Lo anterior, se ve reflejado en la tesis jurisprudencial 18/2012 (10^a), de rubro “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE

² Consideraciones contenidas en la jurisprudencia P. LXVIII/2011 (9a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubor “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”; localizable en el Semanario Judicial y su Gaceta, 10a. Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 551.

CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)."; en la cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que, "Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1º constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos."

De donde se sigue que esta Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá ejercer el llamado control de convencionalidad de las normas, lo que significa que al resolver los asuntos sometidos a su competencia deberá hacerlo atendiendo no sólo a los derechos



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

humanos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también a los contenidos en los tratados internacionales que la Nación tenga suscritos en materia de derechos humanos, así como a los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte, sin la posibilidad de hacer declaratoria de inconstitucionalidad de leyes, sino que únicamente está facultada para su inaplicación.

En tal tesisura, si bien es cierto esta Juzgadora no está facultada para hacer una declaratoria de inconstitucionalidad respecto de los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, también lo es que al resolver en cuanto a su aplicación en el procedimiento que dio origen a la resolución controvertida, deberá hacerlo atendiendo no sólo conforme a las garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales signados por el país, así como a los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no lo sea y, de considerar que los numerales referidos violan o contravienen alguno de los instrumentos referidos, inaplicará los mencionados preceptos.

Precisado lo anterior, este Cuerpo Colegiado estima que no asiste la razón a la parte actora, con base en lo siguiente:

Los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, establecen:

Artículo 541.- Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene;

II. Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación;

III. Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo;

ARTÍCULO 20.- Durante la visita, el inspector efectuará los interrogatorios a que alude la Ley, quedando facultado para separar a los trabajadores y al patrón o a sus representantes, con objeto de evitar la posible influencia sobre los interrogados. Los resultados que se obtengan de los interrogatorios efectuados se harán constar en el acta respectiva.

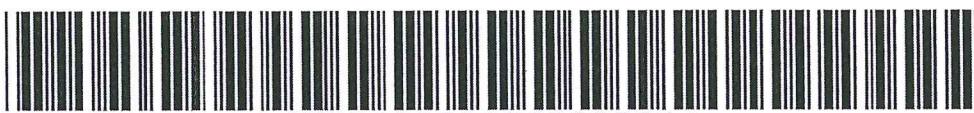
De donde se desprende que los inspectores del trabajo, durante una visita de verificación, tienen el deber y/o atribución de interrogar, **solos o ante testigos**, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo.

Al respecto, resulta necesario precisar que la designación de testigos que señalan los preceptos aludidos durante un interrogatorio que se realice a trabajadores o patrones, tiene una función diversa a la designación que conforme a lo dispuesto en el artículo 542, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el artículo 16 Constitucional, obliga a los inspectores del trabajo a hacerlo en cada acta de inspección.

Lo anterior, si se parte que la designación conforme a lo dispuesto en el artículo 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, únicamente tiene como finalidad reforzar el testimonio que ofrezca un trabajador o patrón ante los inspectores del trabajo respecto de las condiciones de trabajo que imperan en su centro de trabajo, sin que la omisión en su designación anule la veracidad de lo



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



ST01100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

manifestado, puesto que tal interrogatorio no es exclusivo de un trabajador, sino puede ser empleado para la totalidad de éstos.

En cambio, la designación de testigos conforme a lo dispuesto en el artículo 542, fracción IV, del citado ordenamiento, tiene como finalidad que los señalados como tales corroboren la veracidad de lo actuado por los inspectores, trabajadores y el patrón, lo cual es plasmado en actas circunstanciadas.

De lo anterior, se tiene que mientras en el primer supuesto la designación de testigos es opcional, dado que su omisión no invalida los interrogatorios de los trabajadores o del patrón, en el segundo es obligatoria, puesto que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, las actas de visita deben reunir determinados requisitos, entre los que se encuentra la designación de testigos; por tanto, tratándose de visitas de inspección en materia de trabajo se requiere cumplir con este requisito con independencia de la presencia de los representantes de los trabajadores y patrones a que se refiere el artículo 542 de la Ley Federal del Trabajo, pues dicho requisito formal constituye un derecho elevado al rango de garantía constitucional.

Ahora, centrándonos en el primero de los supuestos, esta Juzgadora concluye que los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, no contravienen las garantías de audiencia, debida defensa y seguridad jurídica, establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, ni de algún instrumento de derechos humanos internacional, por lo que resulta aplicable para determinar los derechos omitidos por la parte actora.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 16 constitucional establece que para la legalidad de las visitas de inspección deben levantarse actas

circunstanciadas ante la presencia de dos testigos, salvaguardando con ello, el derecho a la inviolabilidad del domicilio previsto en los párrafos primero (legalidad de los actos de autoridad); décimo primero (en cuanto establece los requisitos para los cateos); décimo sexto (concerniente a visitas domiciliarias) y décimo octavo (que prohíbe en tiempo de paz, a los militares, alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño); también lo es que la designación de testigos que asistan en los interrogatorios que en su caso efectúen los inspectores no tiene relación alguna con la inviolabilidad del domicilio, que es el bien tutelado en la garantía referida.

Lo anterior, toda vez que, **en primer lugar**, para efectuar los interrogatorios aludidos, los inspectores necesariamente deben encontrarse dentro del domicilio del centro de trabajo, por lo que una vez iniciada la facultad de verificación no tendría caso designarlos nuevamente y, **en segundo término**, el cumplimiento de la garantía de inviolabilidad del domicilio se materializa con la designación de testigos que se realice dentro del acta de verificación que se levante el día de la actuación, en donde se plasman los interrogatorios.

A mayor abundamiento, lo que se trata de preservar con la designación de testigos en una visita de verificación es corroborar que la intromisión de los inspectores y su actuación dentro del domicilio del particular afectado se realice conforme a derecho y que lo asentado en actas haya acontecido en realidad; cuestión que no se actualiza en la diversa designación para que asistan a un interrogatorio, si se parte que la inviolabilidad del domicilio del visitado no está comprometida –pues los inspectores ya se encuentran actuando dentro de éste-, motivo por el cual se entiende la flexibilidad del legislador en cuanto a que los inspectores pueden realizar los interrogatorios solos o ante testigos.

Aunado a lo anterior, el artículo 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, complementario del diverso 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, establece que durante la visita, el inspector efectuará los interrogatorios, quedando facultado para separar a los trabajadores y al patrón o a sus representantes, con objeto de evitar la posible influencia sobre los interrogados; lo que significa que, para un mayor conocimiento de la realidad laboral en la que se encuentran



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



S0110001000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

inmersos los trabajadores en cuanto a los riesgos en las condiciones de trabajo, los inspectores cuentan con la flexibilidad de interrogar a las partes involucradas de manera separada, lo cual cobra sentido, dado que de realizar los interrogatorios de manera grupal o, bien, ante testigos, se pudiera coaccionar el testimonio del trabajador y se tendría una idea desvirtuada de la realidad laboral, de ahí que se considere justificable la medida de realizarlos de manera individual y sin testigos.

No se omite precisar que, conforme a lo dispuesto en la parte final del artículo 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, los resultados que se obtengan de los interrogatorios efectuados se harán constar en el acta respectiva, documental en cuyo levantamiento los inspectores se encuentran obligados a designar dos testigos, con lo que se da cumplimiento al numeral 16 Constitucional.

En esta medida, los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, son acordes con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, ya que la designación de testigos para los interrogatorios no está relacionada con la inviolabilidad del domicilio del patrón visitado, además de que lo que se prevé con tales disposiciones es verificar la realidad laboral en cuanto a las condiciones que imperan en el centro de trabajo, motivo por el cual se le proporciona la opción al inspector para que, basado en lo que perciba del ambiente laboral y la cantidad de trabajadores, realizar los interrogatorios que considere convenientes para cumplir con la verificación.

Considerar lo contrario, podría tornar inocuas o ineficaces las acciones de la autoridad laboral, puesto que lo que pretende la legislación laboral es verificar el debido cumplimiento de las normas de seguridad laborales, lo que significa que la autoridad administrativa debe encontrarse en condiciones de constatar la situación

laboral del centro de trabajo inspeccionado, de manera que pueda comprobar oportunamente, mediante los interrogatorios al personal involucrado, si existe alguna afectación al medio ambiente. Por ello, debe prevalecer la necesidad de conocer la realidad laboral, sobre todo en materia de seguridad, aun en el supuesto de que en los interrogatorios no se cuente con testigos.

En tal índole de argumentos, el hecho de que el artículo 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo autorice la realización de interrogatorios a los trabajadores y/o patrones, solos o ante testigos, no quebranta las garantías de audiencia, debida defensa y seguridad jurídica, ni el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio porque la autoridad administrativa se encuentra obligada a constatar la realidad laboral del centro de trabajo, de cuya protección está encargada, debiendo utilizar los medios legales a su alcance –entre ellos los interrogatorios-, que estime pertinentes, para comprobar el verdadero cumplimiento de las normas del trabajo.

Por otra parte, resulta infundado el argumento vertido por la parte actora en el sentido de que los artículos mencionados permiten arbitrariedades a favor de los inspectores del trabajo al momento de realizar interrogatorios a los trabajadores de un patrón, pues no se establece modo, tiempo ni lugar conforme a lo cual debe desarrollarse el interrogatorio y en general, no se establecen límites a la actuación de inspectores, ni permiten al patrón con posterioridad a dicho interrogatorio oponer alguna prueba en contrario, lo que se demuestra que dichas disposiciones violan derechos humanos.

Lo anterior, toda vez que, en primer término, se considera suficiente lo regulado en las disposiciones referidas en cuanto a la atribución con que cuentan los inspectores para conocer la realidad laboral del centro de trabajo a través de interrogatorios al personal involucrado, sin que se tenga que regular, además, la forma en que deben efectuarse, pues no se trata del desahogo de una prueba testimonial dentro del procedimiento administrativo de verificación, respecto de la cual tendría aplicación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y/o el Código Federal de Procedimientos Civiles, sino de una atribución que tiene la autoridad para allegarse de las opiniones de los trabajadores respecto al



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

cumplimiento de las disposiciones laborales, de ahí que no sea válido exigir mayores formalismos que señalar que tales interrogatorios se plasmen en las actas de verificación que al efecto se levanten y, para obtener una información más fidedigna, separe a los trabajadores y al patrón o a sus representantes, para evitar influencia sobre los interrogados.

En segundo lugar, en virtud de que el hecho de que no se permita al patrón con posterioridad a dicho interrogatorio oponer alguna prueba en contrario, no contraviene la garantía de audiencia del patrón visitado, dado que ésta se respeta no sólo con los cinco días que se le proporcionaron para formular observaciones y ofrecer pruebas en relación a los hechos asentados en el acta de inspección, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también al notificársele el emplazamiento de veintisiete de junio de dos mil trece, en donde se le concedieron quince días hábiles para manifestar lo que a su derecho conviniera, opusiera defensas y excepciones y ofreciera pruebas, con fundamento en el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo que se concluye que los artículos 541, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo y 20 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, son acordes con las garantías tuteladas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

CUARTO. En virtud de estar relacionados, esta Sala se aboca al estudio conjunto de los conceptos de anulación cuarto, quinto y sexto.

En el cuarto, argumenta que es ilegal la resolución controvertida al provenir de una orden de verificación que no se encuentre suficientemente motivada en cuanto a la designación de los inspectores, dado que no razona las causas de la “especificidad” de los designados, por lo que considera se viola en su

perjuicio lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

En el quinto, expone que la autoridad no expresó motivos suficientes ni claros con los que justifique la emisión de la orden de inspección, dado que omitió cuáles eran las posibles violaciones a la legislación laboral, y cuándo y cómo tuvo conocimiento de ellas., pues únicamente que las obtuvo mediante solicitud de las unidades centrales, sin señalar la solicitud, fecha de emisión, autoridad emisora, contenido, etc., sin precisar el nombre de tales unidades centrales, con lo que considera violado en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 14 del mencionado reglamento.

En el sexto, refiere que es ilegal la orden aludida, ya que a foja 1 se designó como experto al Mtro. Gerardo Rodríguez Rodríguez, sin motivar por qué es experto, en qué áreas técnicas o profesionales dice se experto y la razón de que su presencia sea necesaria, ni se especifica su alcance.

A su vez, refiere la autoridad demandada que “(...) Resulta inoperante e ineficaz lo manifestado por la actora en el agravio marcado como CUARTO toda vez que como puede observarse en el cuerpo de la propia orden de inspección que anexa el actor, si se señalan los motivos de la designación, sin que sea válido el argumento vertido por el mismo en el sentido de que no contiene este requisito (...)”

“(...) Resulta inoperante e ineficaz lo manifestado por la actora en el agravio marcado como QUINTO toda vez que la inspección por su carácter extraordinario se lleva a cabo conforme a lo dispuesto por los artículos 14 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, y 62 de (sic) Ley Federal de Procedimiento Administrativo que señalan que la autoridad puede tener conocimiento por cualquier medio de posibles violaciones a la normatividad laboral, por lo que resulta inválido el argumento del promovente.”



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

Agrega, que “(...) Resulta inoperante e ineficaz lo manifestado por la actora en el agravio marcado como SEXTO toda vez que el dispositivo legal invocado por el actor, no establece los requisitos que este mismo describe por lo que es evidente que la designación de un experto en la materia cubre los extremos legales aplicables al caso concreto.”

La litis se centra en determinar si la orden de inspección extraordinaria en materia de seguridad e higiene de diez de junio de dos mil trece, se encuentra suficientemente motivada, 1) en cuanto a la designación de los inspectores; 2) respecto a las razones de su carácter de extraordinario y 3) en lo que toca a la designación del experto para actuar en el procedimiento administrativo de verificación.

Este Cuerpo Colegiado estima que asiste la razón a la parte actora, con base en lo siguiente:

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Al respecto, el mencionado numeral establece, entre otros aspectos, los requisitos a que deben sujetarse los actos de molestia que emitan las autoridades, por lo que constituye el fundamento de las facultades de verificación que ejercen las autoridades administrativas, de ahí que cualquier acto de molestia ha de cumplir con los requisitos que la Constitución General y las leyes ordinarias disponen.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la motivación y fundamentación de la actuación de la autoridad tratándose de actos administrativos, sostuvo en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 38/2011³, de rubro “**DICTAMEN DE ESTADOS FINANCIEROS. LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE UN CRÉDITO FISCAL APOYADA EN ÉL, CUMPLE CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CUANDO FUNDA Y MOTIVA EL MÉTODO EMPLEADO, SIN QUE BASTE QUE LA AUTORIDAD SE REMITA A CANTIDADES PRECISADAS POR EL CONTADOR EN EL DICTAMEN O QUE TRANSCRIBA PARTE DE ÉSTE.**”; que “Cabe destacar que la fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.”

“En cambio, la motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concreto respecto de los (sic) que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquéllos a que alude la disposición legal que lo funde, lo que significa que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.”

“Esto es, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria, o un acto administrativo, al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.”

³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 314.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

"Así lo sostuvo la Segunda Sala de la anterior integración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 40 ... que dice: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.'

"El referido precepto constitucional, en la parte que se ha señalado, también contiene la garantía formal del mandamiento escrito, conforme a la cual, toda autoridad debe actuar con base en una orden escrita, sin que sea suficiente que ésta se emita para realizar algún acto de molestia en los bienes que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que se le comunique o se dé a conocer al particular afectado. Esta comunicación o conocimiento, pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga."

"En suma, el artículo 16 constitucional impone a las autoridades la obligación de respetar a favor de los particulares la garantía de seguridad jurídica, es decir, que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que los actos de esta naturaleza necesariamente deben emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, precisando la fundamentación y motivación de dicho acto, lo cual implica que la autoridad no sólo está obligada a mencionar los motivos y preceptos legales que sustenten el acto

autoritario, pues además, tiene que indicar el lugar y la fecha en que se emite, ello como parte de las formalidades esenciales que exige el artículo 16 de la Carta Magna.”⁴

"En ese sentido, todos los actos dictados por las autoridades deberán citar, en primer término, el lugar y la fecha de su emisión, con la finalidad de que el gobernado tenga la posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo dictó, su legitimación, es decir, si al momento en que lo firmó tenía facultades para ello, o bien, si estaba dentro de su circunscripción territorial; los motivos que originan el acto; los fundamentos que señala en el acto autoritario y si existe adecuación entre éstos; la aplicación y la vigencia de los preceptos que en todo caso se indiquen, porque se considera que la falta de estos elementos produce estado de indefensión al gobernado, en tanto que si no conoce la fecha exacta en la que se dictó el acto administrativo, no puede tener certeza de todos y cada uno de los elementos precisados, todo lo cual le imposibilita determinar si el acto lesivo de sus intereses se dictó o no conforme a la Constitución Federal o a las leyes secundarias que pudieran constar en éste."

Por otra parte, de conformidad con el artículo 16 constitucional, la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (en el caso concreto las disposiciones laborales), sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

De lo anterior, se desprende como regla fundamental la inviolabilidad del domicilio de los particulares; la cual constituye un derecho elevado a rango de garantía individual, siendo excepciones de éste únicamente los cateos y las visitas domiciliarias, con las formalidades que en el mismo precepto supremo se indican.

"Por tanto, la autoridad no puede, so pena de tildar su actuación de arbitraria e indebida jurídicamente, entrar al domicilio de los gobernados sino sólo en esos casos. Esto es, tanto los cateos, como las visitas domiciliarias son una

⁴ Énfasis añadido.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814

SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

excepción al principio de inviolabilidad del domicilio consignada en el propio artículo antes transrito, en estos casos de excepción la esfera de privacidad que representa el domicilio debe ceder ante la presencia de un interés general aún más importante como lo es el correcto cumplimiento de determinadas obligaciones en la que está interesada la sociedad directamente, ya que afectan su existencia misma. Así, existe la necesidad de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como representante del Estado pueda comprobar la observancia y aplicación de las disposiciones laborales contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos, así como estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, vigilar su cumplimiento, y entre los medios que tiene para llevar a cabo dicha vigilancia, con la práctica de visitas de inspección ordinarias y extraordinarias a los centros de trabajo.”⁵

En tal tesitura, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, legislación aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, establece como elementos y requisitos del acto administrativo, entre otros, las órdenes de visitas de inspección periódicas (ordinarias) y extraordinarias de condiciones de seguridad e higiene, que:

⁵ Consideraciones contenidas en la sentencia que dio origen a la jurisprudencia VII-J-SS-41, emitida por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, que establece: **DIRECTOR JURÍDICO DE LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO. TIENE COMPETENCIA PARA SEÑALAR A LOS INSPECTORES QUE DEBEN REALIZAR LAS VISITAS DE INSPECCIÓN ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DE CONDICIONES GENERALES DE SEGURIDAD E HIGIENE.**- De la interpretación armónica del artículo 33, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en relación con el diverso numeral 11, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, se desprende que el Director Jurídico de la Delegación Federal del Trabajo, tiene la facultad de ordenar y firmar las órdenes de inspección periódica ordinaria y/o extraordinaria de condiciones generales de seguridad e higiene, las cuales practicará por conducto de los inspectores federales del trabajo, lo que implica que va implícita la atribución de incorporar en la propia orden los inspectores que deberán ejecutar dicha inspección; lo anterior, obedece a los principios de eficiencia y eficacia que se requiere para los titulares de los órganos de la administración pública, ya que estimar lo contrario significaría que el citado Director debe realizar directamente todos los actos para los cuales está facultado, y ningún sentido práctico tuviera prever la existencia de inspectores; por otra parte, el segundo precepto en cita, complementa las facultades otorgadas en el artículo 33, fracción VI, del Reglamento aludido, ya que regula la selección de los inspectores de acuerdo a un sistema aleatorio de entre el patrón con que cuenta la autoridad, lo que tiene como finalidad que haya un equilibrio en la cantidad de inspecciones a realizar por cada uno de ellos, así como evitar la corrupción que pudiera darse, si concurre siempre un inspector al mismo establecimiento; en tales condiciones, se concluye que para que una Orden de Visita de Inspección Ordinarias y Extraordinarias de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo, esté debidamente fundada y motivada, en cuanto a la asignación del o los inspectores que deberán de practicarla, debe citarse entre otros, los preceptos de los Reglamentos aludidos. **Consultable** en la revista oficial No. 16, Séptima Época, año II, noviembre de 2012, página 7.

- i) Sean expedidas por órgano competente, a través de servidor público.
- ii) Tengan objeto que pueda ser materia de las mismas; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y prevista por la ley.
- iii) Cumplan con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- iv) Consten por escrito y con la firma autógrafo de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
- v) Estar fundadas y motivadas.
- vi) Mencionar el órgano del cual emanan.
- vii) Ser expedidas sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; y, señalando lugar y fecha de emisión.

Por su parte, en los numerales 62 y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se indica que las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, las que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo; y que los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafo expedida por autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamenten.

De lo anterior, se puede advertir claramente que para practicar visitas de inspección periódicas (ordinarias) y extraordinarias de condiciones de seguridad e higiene, por parte de las autoridades federales del trabajo, intervienen dos tipos de autoridades: una que emitirá u ordenará las visitas y otra que se encargará de practicarlas o ejecutarlas por mandato de la primera; lo anterior, implica entonces que se ejercen dos atribuciones, la de emitir las órdenes de las visitas y la de nombrar, autorizar o designar a quien se encargará de realizarlas, esto es, los



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



STO1100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

inspectores, que fungen como auxiliares de lo que comúnmente se conoce como autoridad ordenadora.

En esa tesitura, quien ejerce ambas facultades está obligado a fundarla y motivarla en observancia de los artículos 16 Constitucional, y 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo que se robustece en cuanto disponen el artículo 33, fracción VI, en relación con los diversos numerales 18, fracción IV, ambos del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y 11 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral⁶, que se deben programar las visitas de inspección extraordinarias y firmar la orden respectiva por la autoridad competente, para lo cual primeramente, se debe justificar lo extraordinario de la visita, la cual se realizará por conducto de los inspectores federales del trabajo, en ese sentido si para materializar dichas visitas se requiere que la hagan no cualquier persona, sino solamente los inspectores federales del trabajo, por mayoría de razón esta obligación debe cumplirse con la elección del o los inspectores para ello; motivo por el cual debe fundarse, motivarse y realizarse de manera expresa no solo el carácter de extraordinario de la visita sino también la asignación de los inspectores federales del trabajo, pues sólo así se brinda seguridad jurídica al gobernado, a fin de garantizarle que la intromisión que se dé a su

⁶ Artículo 18. Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

...//

IV. Programar, ordenar y practicar, por conducto de los inspectores federales del trabajo, las inspecciones ordinarias y extraordinarias en materia laboral, a los centros de trabajo de la competencia de las autoridades federales del trabajo, para verificar el cumplimiento de la normatividad laboral, así como las visitas de supervisión a los hechos asentados por los inspectores federales del trabajo en las actas de inspección. Las órdenes de inspección serán suscritas por el Director General de Inspección Federal del Trabajo, y en su ausencia, por el Director de Programas de Inspección, y por el Director de Políticas y Control de la Función Inspectiva, en ese orden.

Artículo 33. Las delegaciones federales del trabajo para la realización de sus actividades tendrán la estructura que el Secretario determine, conforme a las disposiciones legales aplicables, y les corresponden en el ámbito de su circunscripción territorial, las facultades siguientes:

...//

VI. Programar, ordenar y firmar las órdenes de visita de inspección y, por conducto de los inspectores federales del trabajo, practicar las inspecciones ordinarias y extraordinarias a los centros de trabajo ubicados dentro de su respectiva circunscripción territorial, en las ramas de la actividad económica y materias competencia de la autoridad federal, así como las visitas de supervisión a los hechos asentados por los inspectores en las actas de inspección y las que se deriven de las solicitudes para el funcionamiento de recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas que presenten los patrones, de conformidad con las disposiciones aplicables. Dichas órdenes también podrán ser firmadas por los directores o subdirectores jurídicos, subdelegados y jefes de las oficinas federales del trabajo;

domicilio con motivo de la orden, se realice por sujetos debidamente autorizados por autoridad facultada, salvaguardando de esta forma la garantía de inviolabilidad del domicilio, al ejercerse su excepción con las formalidades necesarias.

En ese sentido, al tratarse de un acto de molestia la orden de inspección extraordinaria en materia de seguridad e higiene, la autoridad administrativa se encuentra obligada a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que establecen los artículos 16 constitucional y 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para lo cual, además de cumplir con los requisitos señalados, deberá motivar suficientemente las particularidades de la mencionada orden, para justificar legalmente la intromisión al domicilio del particular.

En efecto, la autoridad administrativa no solo está constreñida a cumplir con los requisitos de emisión de la orden de inspección, sino también a todas aquellas particularidades que contenga la orden y que genere un estado de excepción en cuanto a su emisión y ejecución, como lo sería, 1) el carácter de extraordinario de la visita de inspección; 2) la designación directa y no aleatoria de los inspectores que la ejecutarán y 3) el *expertise* o experiencia profesional de la persona que se designó para participar en la verificación.

Lo anterior, cobra sentido puesto que, en cuanto al carácter de extraordinario de la visita de inspección, a diferencia de las inspecciones ordinarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento General para la inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, las autoridades del trabajo pueden ordenar la práctica de visitas extraordinarias en cualquier tiempo en casos específicos, esto es, cuando la autoridad laboral tiene conocimiento previo de posibles violaciones a la legislación laboral; de accidentes o siniestros en el centro de trabajo; de inminente peligro para los trabajadores; de que el patrón se ha conducido con falsedad, dolo, violencia o mala fe, e incluso cuando exista evidencia o presunción de que el inspector incurrió en conductas irregulares o se estén supervisando las actividades de éste.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



ST01100010000095814

SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

En ese sentido, para poder estimar suficientemente motivada la orden en estudio, resulta imperioso que la autoridad emisora motive en cuál de los supuestos anteriores se ubica el particular, para poder considerar el ejercicio de una facultad de verificación extraordinaria y no ordinaria.

Asimismo, respecto a la designación directa y no aleatoria de los inspectores que ejecutarán la orden de verificación, contenida en la propia orden, deviene necesario que la autoridad justifique el grado de especialización de los inspectores, lo que implica que detalle ese grado de especialización y su relación con el centro de trabajo visitado, concretamente si se trata de alguna de las actividades que contempla el artículo 11 del Reglamento General para la inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral⁷ y, para el supuesto de que se trate de la fracción VI, del citado numeral -materias que por su especificidad así lo requieran-, por lo menos señale cuál es esta materia.

Finalmente, en lo que toca al *expertise* o experiencia profesional de la persona que se designó para participar en la verificación, resulta necesario que la autoridad no sólo lo especifique en la orden de verificación, sino que, además, señale cuál es la materia en que es experto y la relación que guarda con la empresa visitada.

⁷ ARTÍCULO 11.- Los inspectores practicarán las inspecciones que se les ordenen en el lugar de su adscripción y serán seleccionados de acuerdo a un sistema aleatorio, salvo en los casos en que se trate de inspecciones que requieran un cierto grado de especialización. En este último caso el titular de la Inspección del Trabajo de la autoridad competente podrá asignar libremente a los inspectores que deban realizarlas, siempre y cuando se refieran a:

- I. Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas;
- II. Enteros de los descuentos al Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores;
- III. Generadores de vapor o calderas y recipientes sujetos a presión;
- IV. Accidentes de trabajo;
- V. Trabajos en las minas, y

Lo anterior, pues no se debe perder de vista que con el inicio de la facultades de comprobación de la autoridad, se generará una intromisión al domicilio del centro de trabajo, por lo que no sólo el carácter excepcional de la verificación debe quedar justificado –por tratarse de una visita extraordinaria y no ordinaria-, sino también las razones por las que se designó directa y no aleatoriamente a los inspectores así como al experto que participara, a mayoría de razón si tales personas van a introducirse al domicilio.

Precisado lo anterior, del análisis que esta Juzgadora efectúe de la orden de inspección extraordinaria en materia de seguridad e higiene de diez de junio de dos mil trece⁸, se constata que el Delegado Federal del Trabajo en Jalisco, para motivar los puntos anteriores, señaló lo siguiente:

(...) con fundamento en los artículos 11 FRACCIÓN IV (...) del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral (...) 31 (...) 33 FRACCIONES II, V Y VI (...) del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (...) La presente visita de inspección es de tipo extraordinario, EN VIRTUD DE TENER CONOCIMIENTO DE POSIBLES VIOLACIONES A LA LEGISLACIÓN LABORAL MEDIANTE SOLICITUD DE LAS UNIDADES CENTRALES, DE LAS UNIDAD DE DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO Sírvase permitir el día 10 DE JUNIO DE 2013, a las 10:00 practicar visita de Inspección EXTRAORDINARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE y otorgar las facilidades, informes y documentación que se solicite respecto al cumplimiento de los preceptos legales aplicables al centro de trabajo al rubro citado, a:

NOMBRE DEL INSPECTOR: (...)

Motivación de la designación: POR SU ESPECIFICIDAD ASÍ LO REQUIERE

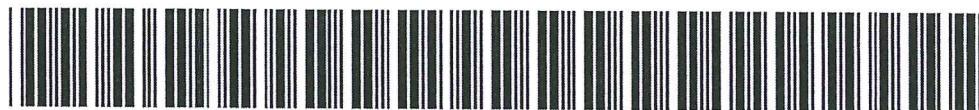
(...)

A solicitud del (os) inspector(es) comisionado(s) se designa a para (sic) participar en la presente diligencia como experto(s) en la materia, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación.

Nombre del experto: (...)

De donde se desprende que la autoridad demandada, si bien legitima su competencia, tanto para iniciar una visita de verificación extraordinaria, como para designar inspectores en específico y un experto en la materia de la verificación, no motiva suficientemente el carácter de extraordinario de la visita, la designación

⁸ Fojas 173-193.



STO1100010000095814

SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

directa y no aleatoria de los inspectores que la realizaran y, la calidad del experto que auxiliara a la autoridad durante la visita.

En efecto, en cuanto al carácter de extraordinario de la visita de inspección, si bien la autoridad menciona que tuvo conocimiento de posibles violaciones a la legislación laboral, a través de una solicitud que le fue hecha por una unidad central, no motiva de manera suficiente la actualización de tal supuesto, dado que una solicitud de una unidad central para realizar una visita de inspección no necesariamente obedece a que se tenga conocimiento de posibles violaciones a la legislación laboral, de ahí que para no dejar en incertidumbre jurídica al particular, resultaba necesario precisar, aun de manera indicaria, que tipo de violaciones se refiere. Lo anterior, se agrava con el hecho de que la autoridad administrativa es imprecisa en cuanto a la autoría de la solicitud que le fue enviada por las unidades centrales, dado que no precisa la denominación de dicha *unidad central*, con lo que queda en controversia su existencia y, por ende, el carácter de extraordinaria de la visita de verificación.

De igual forma, en lo que toca a la designación directa y no aleatoria de los inspectores que ejecutarán la orden de verificación, esta Sala la considera insuficientemente motivada, toda vez que la autoridad demandada no acredita el grado de especialización de los inspectores y su relación con el centro de trabajo visitado, concretamente, la materia que por su especificidad requiere la designación directa de determinados inspectores, dado que el señalamiento de la autoridad, *por su especificidad así lo requiere*, únicamente se limita a repetir el supuesto de procedencia, sin motivar en qué consiste tal materia especificidad y su aplicación con el centro de trabajo visitado.

Asimismo, en cuanto al *expertise* o experiencia profesional de la persona que se designó para participar en la verificación en apoyo del personal actuante, esta Sala la considera insuficientemente motivada, puesto que la autoridad se limitó únicamente a señalar a la persona que participará en la diligencia y el fundamento de su designación, con lo cual cumple con el requisito de fundamentación, sin embargo, omite motivar en qué consiste tal *expertise* o experiencia profesional de la persona que se designó para participar en la verificación, esto es, la materia en que es experto y la relación que guarda con la empresa visitada, requisito que se considera indispensable para justificar la intromisión al domicilio del particular de una persona que no tiene el carácter de autoridad.

Bajo este contexto, el artículo 16 constitucional exige a la autoridad administrativa ciertos requisitos para que ejerza su facultad de inspección por lo que las particularidades de la orden referidas, que le otorgan el carácter de extraordinaria en cuanto al tipo de verificación y al personal actuante, no pueden ser arbitrarios y deben estar debidamente fundados y motivados, sujetándose precisamente a los lineamientos que marca la propia norma, para así cumplir con las exigencias constitucionales del mencionado artículo.

Sin que sea óbice, que tanto la emisión de la orden, como la designación del personal actuante –inspectores y expertos-, se trate de una facultad discrecional de la autoridad administrativa, puesto que el ejercicio de dicha facultad debe realizarse con un prudente arbitrio, esto es, que la autoridad parta de hechos objetivos y de datos comprobados y sobre esta base, no se trate de un arbitrio caprichoso o ilógico o contrario a los principios generales del derecho.

Corrobora el criterio anterior, la tesis P. LXII/98⁹, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

FACULTADES DISCRETIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD. La base toral de las facultades discretionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la

⁹ Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 56.



ST01100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

En consecuencia, deviene ilegal la orden de inspección en estudio, toda vez que el ejercicio de las facultades discretionales de la autoridad se encuentra sujeto a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 constitucional, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 3 fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que en el caso de la facultad discrecional con la que cuenta la autoridad para iniciar una visita de inspección extraordinaria en materia de seguridad e higiene de carácter extraordinario y designar al personal actuante, la autoridad administrativa se encuentra constreñida a motivar el carácter de extraordinario de la visita de inspección, la designación directa y no aleatoria de los inspectores que ejecutarán la orden de verificación, y el *expertise* o experiencia profesional de la persona que se designó para participar en la verificación, en los términos que ha quedado resuelto.

En tal índole de argumentos, esta Sala concluye que la resolución de veinticinco de julio de dos mil trece, contenida en el expediente 134.00010.2013, por medio de la cual el Director Jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Jalisco, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, impone diversas multas en cantidad total de \$8'580,700.00; constituye el fruto de un acto viciado, en virtud de que tiene como origen una orden de inspección extraordinaria en materia de seguridad e higiene que no se encuentra suficientemente motivada en cuanto al carácter de extraordinario de la visita de inspección, la designación directa y no aleatoria de los inspectores que ejecutarán la orden de verificación, y la experiencia profesional de la persona que se designó para participar en la verificación, en

consecuencia, la resolución referida se emitió motivándose en hechos que la autoridad apreció en forma equivocada y los dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de observar las debidas, lo que actualiza la causal de ilegalidad prevista en la fracción IV, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por ende, este Cuerpo Colegiado declara la nulidad de tal resolución, atento a lo dispuesto en el diverso numeral 52, fracción II, del citado Ordenamiento.

Al resultar fundada y suficiente la causal de impugnación analizada, este Órgano Colegiado considera innecesario entrar al estudio de los restantes conceptos de anulación, toda vez que cualquiera que fuera el resultado de su estudio, no variaría el sentido del presente fallo. Es aplicable la tesis¹⁰ del Poder Judicial de la Federación, que establece:

SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE DIVERSAS CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUDIERAN PRODUCIR EL MISMO EFECTO.- De la interpretación del artículo 237, primero y segundo párrafos, del Código Fiscal e la Federación vigente, se advierte que consigna el principio de congruencia tocante a que la responsable debe ocuparse de todos y cada uno de los puntos controvertidos, pero el principio sufre una excepción cuando en el caso se alegan diversas causales de ilegalidad del acto administrativo fiscal que ven al fondo de la cuestión planteada y no a vicios formales o de procedimiento, porque al declarar fundada una causal de nulidad que trajo como consecuencia la invalidez lisa y llana del acto combatido, resulta ocioso exigir el estudio de los demás conceptos de anulación que atañen al fondo del negocio, pues cualquiera que fuere su análisis, no variaría el sentido ni la consecuencia de la nulidad decretada, pues el análisis de los repetidos motivos de ilegalidad iría en contra de la práctica de la impartición de justicia que debe ser, en términos del artículo 17 constitucional, pronta, completa e imparcial. Por otra parte, el decretar la nulidad lisa y llana del acto fiscal combatido no produce estado de indefensión, pues en el caso de que la demandada interponga recurso de revisión fiscal, aunque la responsable sólo haya examinado una causal de ilegalidad por considerarla fundada y suficiente, una vez interpuesta la revisión fiscal o medio de impugnación que pueda hacer valer la autoridad demandada, el Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponda conocer del mismo, de estimar fundados los agravios opuestos y pronunciarse en el sentido de revocar la resolución de la Sala, lógica y jurídicamente tendría que ordenar a ésta que llevara a cabo el análisis de los conceptos de anulación cuyo estudio omitió. Además, el orden lógico del análisis de los conceptos de nulidad estriba en que, primero, deberán analizarse los motivos de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución y si alguna resultó fundada, es suficiente para declarar la nulidad aludida, sin que sea

¹⁰ Publicada en la Revista 127, del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año XI, de Julio de 1998.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA



ST01100010000095814
SEGUNDA SALA REGIONAL OCCIDENTE

EXPEDIENTE NO: 13/5454-07-02-02-OT

ACTOR: BIOPARQUES DE OCCIDENTE, S.A.
DE C.V.

necesario estudiar los siguientes motivos de invalidez, pues por su naturaleza, en términos del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, produce la nulidad citada y excluye el estudio de las restantes. (25)

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 49, 50, 51, fracción IV, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es de resolverse y se resuelve:

I. La parte actora acreditó los extremos de su acción, en consecuencia;

II. Se declara la nulidad de la resolución de veinticinco de julio de dos mil trece, contenida en el expediente 134.00010.2013, por medio de la cual el Director Jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Jalisco, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, impone diversas multas en cantidad total de \$8'580,700.00.

III. NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman los CC. Magistrados integrantes de esta Sala Fiscal, siendo Instructor en el presente juicio contencioso administrativo el LIC. JOSÉ LUIS PINTO VERDUGO, ante el Secretario de Acuerdos que da fe.

Secretario de Acuerdos

LIC. JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ.

El suscrito Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala Regional de Occidente de este Tribunal,
Licenciado **JOSÉ RAMÓN JIMÉNEZ GUTIÉRREZ**, con fundamento en el artículo 50, fracción
V de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **CERTIFICA** y hace
constar que la presente resolución es copia fiel y exacta de su original que obra en autos del juicio de
nulidad 13/5454-07-02-02-OT, que tuve a la vista en 15 (quince) fojas útiles y que fue firmada
por unanimidad.- Guadalajara, Jalisco, treinta y uno de enero de dos mil catorce.- **DOY FE.**



TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA
SEGUNDA
SALA REGIONAL
DE OCCIDENTE
GUADALAJARA, JAL.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "José Ramón Jiménez Gutiérrez". The signature is enclosed within a large, stylized oval outline.