

San Luis Potosí, San Luis Potosí, a veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro.- Integrada la Sala Regional de San Luis Potosí, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por los CC. Magistrados **TRINIDAD CUELLAR CARRERA¹** y **OSCAR ESTRADA NIETO**, quien actúa como Presidente de la Sala e Instructor del presente juicio; así como la **M.P.M.L. HEMA GABRIELA GARDUÑO BUSTOS²**, ante la presencia del Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, Licenciado José Pío X Salgado Flores; con fundamento en los artículos 49 y 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se procede a dictar sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo citado al rubro.

RESULTANDO

1º. Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes para esta Sala Regional de San Luis Potosí, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el 09 de enero de 2023, el C. *********, en representación legal de *********; comparece a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta, recaída a su escrito de solicitud de la devolución de cantidades enteradas sin justificación legal, respecto de cuotas de seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, presentado ante la Delegación Estatal en San Luis Potosí, del Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹ Se hace del conocimiento de las partes, que el Magistrado Trinidad Cuellar Carrera fue adscrito a la Segunda Ponencia de esta Sala Regional de San Luis Potosí a partir del 15 de enero de 2024, a través del "ACUERDO G/JGA/39/2023 por el que se da a conocer la adscripción y suplencia de Magistrados en diversas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa", que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 05 de diciembre de 2023.

² Se hace del conocimiento de las partes que, a través del Acuerdo G/JGA/33/2024 de 09 de octubre de 2024, cuyo extracto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 siguiente, la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal, aprobó que la Licenciada Hema Gabriela Garduño Bustos, Primera Secretaria de Acuerdos de la Primera Ponencia de esta Sala, supla la falta definitiva de Magistrado en esa Ponencia, a partir del día 16 de octubre de 2024 y hasta en tanto la propia Junta determine otra situación.

2°. En proveído de 17 de enero de 2024, se admitió a trámite la demanda en contra de la negativa ficta impugnada. Asimismo, en el mismo auto, se ordenó que se le diera vista de la demanda y sus anexos a la autoridad demandada, para que dentro del plazo de ley formulara su contestación respectiva; lo que aconteció mediante el oficio presentado en la Oficialía de Partes para esta Sala, el 07 de marzo siguiente.

3°. Por auto de 01 de agosto de 2024, se tuvo por contestada la demanda, ordenándose que con copia simple de la misma y de sus anexos, se le diera vista a la parte actora para que formulara su ampliación a la demanda, derecho que ejerció a través del ocurso presentado en esta Sala, el 16 siguiente.

4°. A través del acuerdo de 20 de agosto de 2024, se tuvo por formulada la ampliación de demanda, de la que se le dio vista a la enjuiciada para que en el plazo de ley formulara su contestación de demanda; lo que realizó a través del oficio presentado en esta Sala, el 13 de septiembre siguiente.

5°. En el proveído de 24 de septiembre de 2024, se tuvo por contestada la ampliación de demanda, de la que se le dio vista a la parte accionante para los efectos legales conducentes. Asimismo, con fundamento en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se otorgó a las partes el término respectivo, para que formularan sus alegatos por escrito, derecho que solo ejerció la enjuiciada a través del oficio presentado en esta Sala, el 15 de octubre siguiente.

6°. Por auto del día en que se actúa, se tuvieron por formulados los alegatos de la enjuiciada; asimismo, al haber quedado cerrada la instrucción por ministerio de ley, con fundamento en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado Instructor ordenó se

elaborara el proyecto de sentencia respectivo y se sometiera a la consideración de la Sala para que resolviera lo que en derecho procediera.

CONSIDERANDO

PRIMERO. En términos de los artículos 3, fracciones III y XV, 30, 31 y 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en relación con los diversos 48 fracción XXV y 49 fracción XXV del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2020; esta Sala Regional de San Luis Potosí es plenamente competente para emitir la presente sentencia.

SEGUNDO. Toda vez que la resolución impugnada en el presente juicio se trata de la resolución negativa ficta recaída a su escrito de solicitud de la devolución de cantidades enteradas sin justificación legal, respecto de cuotas de seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, presentado el 29 de mayo de 2023, ante la Delegación Estatal en San Luis Potosí, del Instituto Mexicano del Seguro Social, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, su existencia se deriva de la falta de respuesta de la autoridad respecto de tal petición.

Sin embargo, toda vez que la enjuiciada hace valer una causal de improcedencia y sobreseimiento relacionada con la existencia de la resolución negativa ficta impugnada -formulada en la contestación de demanda, reitera en la diversa contestación a la ampliación de demanda y su ocurso de alegatos-, se procede a su estudio.

En la causal de improcedencia y sobreseimiento propuesta por la enjuiciada, señala que se actualizan las hipótesis de la fracción X, del artículo 8, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el diverso 9, fracciones II y VI, del citado ordenamiento legal, ya que contrario a lo manifestado por la actora, existe pronunciamiento de la autoridad a través del oficio de respuesta de 17 de julio de 2023, el cual fue notificado a la parte actora el 21 siguiente, de ahí que el acto que se pretende impugnar resulta inexistente, ante la respuesta de la autoridad, mismo que tiene la presunción de legalidad y validez y por lo tanto no se le dejó en estado de indefensión.

La parte actora al formular su ampliación de demanda, argumenta que no se actualiza la causal de improcedencia y sobreseimiento, pues con el oficio aportado por la enjuiciada y su constancia de notificación, **no se le da respuesta a la solicitud de devolución que presentó el 29 de mayo de 2023.**

Que permanece la negativa ficta, en los términos propuestos en el escrito inicial de demanda, pues no se aprecia en el oficio referido, que hubiera resuelto la petición de devolución presentado por la parte actora; por lo que prevalece la configuración de la negativa controvertida.

Precisa que del análisis que se realice al oficio indicado, solo se advierte que se esperaba respuesta por parte de "PROCESAR"; con lo que de ninguna manera corresponde a una resolución que ponga a fin la solicitud de devolución, sino que con ello, se reitera la abstención de la enjuiciada de resolver la petición que le formuló de que le devolvieran las cantidades correspondiente al seguro RCV.

Concluye enfatizando que la causal de improcedencia de sobreseimiento formulada por la demandada, carece de sustento legal, en virtud de

que la propia demandada no demostró con prueba idónea, haber resuelto la solicitud de devolución; pues el oficio que alude la demandada no corresponde a una resolución que resuelva la petición de devolución.

La enjuiciada cuando formuló tanto su contestación a la ampliación de demanda, como sus alegatos, reiteró la legalidad de su actuación y el que se actualizaba la improcedencia del presente juicio, por lo que debía sobreseerse.

A juicio de los suscritos Magistrados **no se actualiza las causales de improcedencia y sobreseimiento que hace valer la enjuiciada;** en cambio, se encuentra completamente acreditada la existencia de la negativa ficta impugnada.

Los artículos 8, fracciones X (invocado expresamente por la autoridad) y XI (hipótesis que se infiere con lo que argumenta la enjuiciada) y 9, fracciones II y VI (invocados expresamente por la enjuiciada), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, disponen:

“ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

...

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

...

ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:

...

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

...

VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.”

Los dispositivos trasuntos establecen, que resulta improcedente el juicio ante este Tribunal, entre otros casos, cuando no se hagan valer conceptos de impugnación, así como cuando de las constancias de autos apareciere claramente

que no existe la resolución o acto impugnados. Además, en caso de que se actualice alguna de las hipótesis descritas en el párrafo anterior, conforme al ordinal 9, fracción II, transcrito, procede el sobreseimiento del juicio.

La última hipótesis invocada por la demandada, consiste en que debe sobreseerse el juicio, en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Ahora, antes de continuar, lo cierto es que la causal de improcedencia que argumenta la demandada se basa en que no se configura la negativa ficta, porque si dio respuesta a la petición de la enjuiciada al existir pronunciamiento de la autoridad a través del oficio de respuesta de 17 de julio de 2023, el cual fue notificado a la parte actora el 21 siguiente. Esto es, que el acto ficto controvertido es **inexistente**, porque si dio respuesta en tiempo y forma; lo que en todo caso significaría que se pudiera actualizar, como se adelantó, la hipótesis establecida en la fracción XI, del ordinal; sin embargo, esa no la invoca.

Por ello, por cuestión de método este Cuerpo Colegiado se enfoca primero en pronunciarse respecto de las otras hipótesis que argumenta expresamente la demandada, aunque sin sustento; lo anterior es así, pues lo cierto es que la procedencia del juicio es una cuestión de orden público.

Así las cosas, en inicio, en lo relativo de que no se hicieron valer conceptos de impugnación (fracción X, del ordinal 8 trasunto), basta ver el escrito inicial de demanda para ver que la accionante sí formulo un agravio, el cual consiste prácticamente en que se configuró la negativa ficta impugnada; enfatizando que es obligación de la autoridad en dictar una resolución que concluya su solicitud de devolución y notificarla dentro del plazo legal. Asimismo, se reservó el derecho de ampliar la demanda, una vez que fuera formulada la contestación de demanda.

Con lo anterior, de inicio, no se configura la hipótesis invocada por la enjuiciada, pues sí existió un agravio formulado por la parte actora. Aunado a que, de conformidad con lo establecido en el artículo 22, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad al formular su contestación, es cuando tiene que expresar los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta impugnada. Finalmente, acorde a lo indicado en el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, entre otros casos, cuando se impugne una negativa ficta. Esto es, analizando en conjunto los dos últimos dispositivos legales, se desprende que es en la ampliación de demanda, en la que en todo caso se tiene que formular agravios en contra de los hechos y derecho que sustentan la negativa ficta controvertida; lo que también en la especie, ejerció dicho derecho la parte accionante.

Por las anteriores consideraciones, para este Cuerpo Colegiado no se actualiza la hipótesis de improcedencia establecida en el artículo 8, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; pues lo cierto es que, contrario a lo que establece esa hipótesis invocada, la parte enjuiciante sí formuló conceptos de impugnación.

Ahora bien, en lo que refiere a la fracción VI, del ordinal 9, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en que debe decretarse el sobreseimiento en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento resolución en cuanto al fondo del asunto; ocurre la misma situación; es decir, la demandada únicamente la invoca, pero no la desarrolla a través de algún argumento.

Así las cosas, lo cierto es que al haber sido omisa la parte demandada en establecer cuál es el impedimento que alude y que disposición legal lo establece, resulta insuficiente dicha causal para decretar el sobreseimiento de este juicio; enfatizándose que en todo caso, este Cuerpo Colegiado, no advierte que se actualice un impedimento establecido en algún dispositivo legal para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto.

Finalmente, respecto de la hipótesis aludida respecto de que es improcedente el presente juicio dado que si dio respuesta a la solicitud -sin invocar el supuesto específico, pero esta Juzgadora infiere, que hace referencia al ordinal XI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo-; lo cierto es que tampoco se actualiza ese supuesto; como se procede a explicar.

En el caso, conviene reiterar que la parte actora dentro del presente juicio controvertió la resolución negativa ficta que recayó a la petición que presentó el 29 de mayo de 2023 ante el Instituto demandado, consistente en la devolución de cantidades enteradas sin justificación legal, respecto de cuotas de seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Ahora bien, resulta necesario traer a contexto el contenido del artículo 299 de la Ley del Seguro Social, que dispone:

“Artículo 299.- Las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas por el Instituto, actualizadas conforme a lo previsto en el artículo 17-A, del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente, siempre y cuando sean reclamadas dentro de los cinco años siguientes a la fecha del entero correspondiente, excepto las provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; por lo que se refiere a estas últimas, se estará a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias respectivas. Tratándose de las otras ramas de aseguramiento, el Instituto podrá descontar el costo de las prestaciones que hubiera otorgado.”

Del numeral reproducido se desprende que las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas por el Instituto.

Asimismo, que por lo que hace a las cuotas provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se estará a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

En concatenación con lo anterior, el artículo 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, en la parte que interesa establece:

“CAPÍTULO V

DE LOS PAGOS EFECTUADOS SIN JUSTIFICACIÓN LEGAL

Artículo 131. El patrón, dentro del plazo establecido en la Ley, podrá solicitar la devolución de las cantidades enteradas al Instituto sin justificación legal, incluyendo los casos de solicitudes de reembolso conforme al artículo 17 de la Ley presentando en la unidad administrativa correspondiente a su domicilio fiscal, la solicitud respectiva por escrito y anexando a la misma la documentación que acredite el pago realizado en demasía y su improcedencia.

Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de cincuenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presenta la solicitud con todos los datos, informes y documentos que sustenten su procedencia, a satisfacción del Instituto. Tratándose de devoluciones que se efectúen mediante depósito en cuenta bancaria del patrón, la devolución deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días hábiles contados en los términos de este párrafo.

Cuando las cantidades enteradas sin justificación legal se refieran al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el Instituto, previa solicitud del patrón, certificará sobre la procedencia de la devolución de dichas cantidades, las que serán devueltas en la forma y términos que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

...”

Del numeral transcrito se desprende lo siguiente:

* Que el patrón puede solicitar la devolución de las cantidades enteradas al Instituto sin justificación legal, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del entero correspondiente, según el artículo 299 de la Ley del Seguro Social previamente transcrito.

* Que cuando se solicite la devolución, esta deberá efectuarse dentro del plazo de cincuenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presenta la solicitud con todos los datos, informes y documentos que sustenten su procedencia, a satisfacción del Instituto; y tratándose de devoluciones que se efectúen mediante depósito en cuenta bancaria del patrón, la devolución deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días hábiles siguientes.

* Cuando las cantidades enteradas sin justificación legal se refieran al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez —como es el caso—, el Instituto, previa solicitud del patrón, certificará sobre la procedencia de la devolución de dichas cantidades, las que serán devueltas en la forma y términos que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

En ese orden de ideas, resulta evidente que dichos preceptos no regulan el plazo en el que deben ser resueltas las solicitudes de devolución de cuotas enteradas sin justificación legal, concernientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pues si bien es cierto el artículo 131 del Reglamento de la Ley de la materia, prevé que cuando se solicite la devolución, esta deberá efectuarse dentro del plazo de cincuenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presenta la solicitud con todos los datos, informes y documentos que sustenten su procedencia, a satisfacción del Instituto, y tratándose de devoluciones que se efectúen mediante depósito en cuenta bancaria del patrón, la devolución deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días hábiles siguientes; también lo es que el mismo precepto, exceptúa esa hipótesis general cuando se trate de cantidades enteradas sin justificación legal que se refieran al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, refiriendo que con relación a tales conceptos, la devolución será en la forma y términos que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

Aunado a lo anterior, este último numeral no establece consecuencia jurídica alguna para el supuesto de que el citado Instituto no dé cumplimiento a lo mencionado; máxime que tampoco establece la hipótesis de configuración de resoluciones fictas, pues éstas se regulan en el Código Fiscal de la Federación.

Por tanto, si en la Ley del Seguro Social no se establece el plazo en el que deben ser resueltas las solicitudes de devolución de cuotas enteradas sin justificación legal, concernientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y el Código Fiscal de la Federación es aplicable supletoriamente a esa ley conforme a su artículo 9, segundo párrafo; entonces, resulta claro que para determinar si se actualiza la negativa ficta en el caso, resulta aplicable el artículo 37 del código invocado, el cual dispone:

“Artículo 37.- **Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses**; transcurrido dicho plazo sin que se notifique **la resolución**, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.
[...]

Conforme al numeral reproducido, las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales **deben ser resueltas** en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte.

En consecuencia, el plazo con el que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social **para resolver** las solicitudes de devolución de cantidades enteradas sin justificación legal, concernientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, presentadas por los patrones, es de tres meses; si **transcurrido dicho**

plazo, el referido Instituto no emite ni notifica la resolución expresa correspondiente, el patrón deberá considerar que su petición fue resuelta en sentido negativo, caso en el que, este último podrá esperar a que se emita respuesta de manera expresa, o bien interponer los medios de defensas correspondientes.

Pues bien, la enjuiciada señala que no existe la resolución negativa ficta impugnada por la actora, y para demostrar lo anterior, al producir la contestación de demanda exhibió como prueba de su parte, entre otras, las siguientes documentales:

◆ El oficio número 25.33.01.9200.1/1428/2023 de 17 de julio de 2023 y su diligencia de notificación; documentos que al ser públicos, se le otorga pleno valor probatorio de conformidad con lo establecido en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En dicho oficio, la parte actora indicó que referente a la solicitud de devolución -materia de análisis- presentada ante el Instituto demandado el 29 de mayo de 2023; le informaba que con fecha 14 de julio de 2023 “la referida solicitud fue procesada a trámite de devolución a través del Sistema Institucional SIDECO, siendo asignado el Folio número: 85755 dejándolo en espera de respuesta por parte de PROCESAR”, señalando que esta última sería quien determinaría su procedencia o no, debido a que ella manejaba los recursos de las ramas de Seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez son administrados por ellos mismos en conjunto con la CONSAR, esto derivado de las cuentas de cada trabajador cotizante ese ramo de seguro.

No obstante el oficio invocado como sustento de que no existe la negativa ficta impugnada, para este Cuerpo Colegiado dicho oficio, se traduce un mero trámite, pues no constituye la respuesta o resolución final a la solicitud



TEJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE SAN LUIS POTOSÍ.

EXPEDIENTE: 41/24-25-01-6-OT

ACTORA: *** ***** * *****
***** **



de devolución que presentó la accionante, tan es así, que ahí no se le está resolviendo a la parte actora que sí tenía derecho a esa devolución o no, ni tampoco se le está desechando, así como no se hace referencia a la certificación que tiene que realizar el Instituto demandado -en términos del ordinal 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización- sobre la procedencia o no, de la devolución de las cantidades enteradas sin justificación legal al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; por el contrario el propio Instituto fue claro en indicar que le informaba a la peticionada que su petición fue *“procesada a trámite”*, lo que para esta Sala, significa únicamente que se admitió a trámite su solicitud devolución, misma que sería analizada si era procedente o no; a lo que además, la enjuiciada también enfatizó que se le dejaba -a la peticionante- en espera de respuesta; con lo que se corrobora que ese oficio, no es la respuesta o resolución final de la petición de devolución; sino **solamente una comunicación del Instituto demandado a la parte accionante en que se le informó que se daría a trámite a su solicitud**; pues tal y como lo argumenta la impetrante, **con dicho oficio no se resolvió su petición de devolución.**

En efecto, si bien en el oficio analizado, la enjuiciada pretende que sea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), a través de “PROCESAR”, quien tuviera que dar respuesta a la petición de la hoy enjuiciante, lo cierto es que pierde de vista que es el Instituto demandado, la que, entre otras obligaciones, **le corresponde resolver el trámite de devolución.**

Lo anterior es así, pues las facultades con que cuenta dicha Comisión, se encuentran encaminadas a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y **administración de las cuotas y**

aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.

En ese orden de ideas, conforme a las disposiciones legales aplicables³, mismas que se desarrollaran con mayor abundamiento en el siguiente Considerando, la referida Comisión no tiene la obligación de tramitar, gestionar la solicitud de una solicitud de devolución o emitir contestación alguna, pues es obligación de la Institución hoy demandada, la que resulta responsable de recibir, tramitar, gestionar y resolver respecto de las solicitudes de Devolución de las Cantidades Enteradas Sin Justificación Legal de Seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

En efecto, no debe soslayarse que respecto del trámite de solicitud de devolución cuya negativa ficta es controvertida, la enjuiciada no solo actúa como autoridad gestora, sino además como **receptora y resolutora**, siendo la autoridad competente para comunicar al patrón el resultado del trámite de devolución.

Resulta aplicable al presente caso la jurisprudencia IX-J-SS-1, emitida por este órgano jurisdiccional, cuyos datos de identificación, rubro y texto, son los siguientes:

**IX-J-SS-1
RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, SE CONFIGURA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES ENTERADAS SIN JUSTIFICACIÓN LEGAL POR CONCEPTO DE SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, PRESENTADA AL INSTITUTO MEXICANO DEL**

³ Se invocan como si a la letra se insertaran, los artículos 2º y 5, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 37, del Código Fiscal de la Federación, 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, con relación a las Reglas PRIMERA, SEGUNDA, TERCERA, CUARTA, SEXTA, NOVENA, DÉCIMA Y DÉCIMO SEGUNDA, contenidas en la "CIRCULAR CONSAR 20-4, mediante la cual se dan a conocer las Reglas generales que establecen el procedimiento al que deberán sujetarse las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, las administradoras de fondos para el retiro para la devolución de los pagos realizados sin justificación legal"; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 2005, y los diversos artículos 350, 352, 362 y 363 de las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dadas a conocer el 28 de diciembre de 2015, en el mismo medio de difusión.



TEJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE SAN LUIS POTOSÍ.

EXPEDIENTE: 41/24-25-01-6-OT

ACTORA: *** ***** * *****
***** ** ** **



SEGURO SOCIAL.- De una interpretación conjunta, sistemática y armónica de los artículos 37 del Código Fiscal de la Federación; 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, con relación a las Reglas PRIMERA, SEGUNDA, TERCERA, CUARTA, SEXTA, NOVENA, DÉCIMA Y DÉCIMO SEGUNDA, contenidas en la "CIRCULAR CONSAR 20-4, mediante la cual se dan a conocer las Reglas generales que establecen el procedimiento al que deberán sujetarse las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, las administradoras de fondos para el retiro para la devolución de los pagos realizados sin justificación legal"; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 2005, y los diversos artículos 350, 352, 362 y 363 de las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicadas el 28 de diciembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, se puede determinar que, si el Instituto Mexicano del Seguro Social, es el encargado de recibir las solicitudes de devolución de cantidades enteradas sin justificación legal por concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y previo trámite ante las Empresas Operadoras y Administradoras (quienes informan al Instituto los montos de las cuotas o aportaciones a devolver y las solicitudes rechazadas, realizando en su caso la transferencia a la Institución de crédito señalada por el Instituto, de los recursos correspondientes), comunicar a los patrones respecto de la devolución de los recursos, indicando las cuentas individuales que no fueron objeto de devolución y sus causas; realizando en su caso la certificación sobre la procedencia de la devolución de las cantidades que serán devueltas; en consecuencia, si en juicio se acredita que el Instituto Mexicano del Seguro Social, no emitió resolución en el término de tres meses posteriores a la presentación de la solicitud al Instituto y con anterioridad a la presentación de la demanda, debe entenderse configurada la resolución negativa ficta, procediendo sea analizado el fondo de la controversia, **habida cuenta que el citado Instituto, respecto del trámite de solicitud de devolución, no solo actúa como autoridad gestora, sino además como receptora y resolutora, siendo la autoridad competente para comunicar al patrón el resultado del trámite de devolución.**

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/1/2022)

De ahí que para este Cuerpo Colegiado, en todo caso, el Instituto demandado, dentro de los meses con que contaba para ello, debió emitir la resolución respectiva a la devolución de cuotas por los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, circunstancia que no se acredita con las documentales que obran en autos.

Por lo cual, se estima que en el presente caso la resolución negativa ficta impugnada quedó configurada en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, por la falta de respuesta a la solicitud de devolución que presentó la enjuiciante, pues ésta debió resolverse dentro del término de tres meses que prevé dicho numeral, por ende, si dicha solicitud se presentó el 29 de mayo de 2023, tal como se advierte del formato que corre

agregado a foja 20 de autos, entonces, el plazo de tres meses feneció el 29 de agosto del mismo año, conforme a lo previsto en el artículo 12, cuarto párrafo, del citado ordenamiento legal.

En esa tesitura, debe concluirse que en el presente caso ha quedado configurada la resolución negativa ficta impugnada, toda vez que entre la fecha de presentación de la solicitud de devolución de cantidades enteradas sin justificación legal por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (29 de mayo de 2023), a la fecha en que se promovió la demanda de nulidad (09 de enero de 2024), transcurrieron más de los tres meses que contempla el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación; lo anterior evidencia la existencia del acto reclamado, porque al momento en que la enjuiciante presentó la demanda de nulidad, ya se había configurado la resolución negativa ficta impugnada; en consecuencia, este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a decidir la controversia y sobre la pretensión que la actora hizo valer a través de la solicitud de devolución referida; claro esta siempre que se cuente con elementos para ello.

TERCERO. La parte actora en el único agravio de su escrito inicial de demanda, argumentó que se había configurado la negativa ficta a su escrito de petición de devolución

La autoridad cuando formuló su contestación de demanda, se centró en indicar que no se había configurado la negativa ficta impugnada, pues había emitido y notificado el oficio 25.33.01.9200.1/1428/2023 de 17 de julio de 2023.

La parte actora al formular su ampliación de demanda, argumentó que no se actualiza la causal de improcedencia y sobreseimiento, pues con el oficio aportado por la enjuiciada y su constancia de notificación, **no se le da respuesta a la solicitud de devolución que presentó el 29 de mayo de 2023.**

Que permanece la negativa ficta, en los términos propuestos en el escrito inicial de demanda, pues no se aprecia en el oficio referido, que hubiera resuelto la petición de devolución presentado por la parte actora; por lo que prevalece la configuración de la negativa controvertida.

Precisa que del análisis que se realice al oficio indicado, solo se advierte que se esperaba respuesta por parte de “PROCESAR”; con lo que de ninguna manera corresponde a una resolución que ponga a fin la solicitud de devolución, sino que con ello, se reitera la abstención de la enjuiciada de resolver la petición que le formuló de que le devolvieran las cantidades correspondiente al seguro RCV.

La enjuiciada cuando formuló tanto su contestación a la ampliación de demanda, como sus alegatos, reiteró la legalidad de su actuación y el que se actualizaba la improcedencia del presente juicio, por lo que debía sobreseerse.

A juicio de los suscritos Magistrados, es fundado el agravio de la parte actora y suficiente para declarar la nulidad de la resolución ficta controvertida; como se procede a explicar.

Así es, tal como se precisó en el considerando que antecede, el artículo 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe realizar la devolución solicitada dentro del plazo de cincuenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presenta la solicitud correspondiente, con la salvedad prevista en el tercer párrafo de la citada porción normativa, pues cuando las cantidades enteradas sin justificación legal se refieran

al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez —lo que acontece en la especie—, el Instituto, previa solicitud del patrón, certificará sobre la procedencia de la devolución de dichas cantidades, las que serán devueltas en la forma y términos que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

En relación con lo anterior, es necesario traer a contexto el contenido de la Circular CONSAR 20-4, mediante la cual se dan a conocer las Reglas Generales que establecen el procedimiento al que deberán sujetarse las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, las administradoras de fondos para el retiro para la devolución de los pagos realizados sin justificación legal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 2005, que en la parte conducente dispone:

“CIRCULAR CONSAR 20-4, mediante la cual se dan a conocer las Reglas generales que establecen el procedimiento al que deberán sujetarse las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, las administradoras de fondos para el retiro para la devolución de los pagos realizados sin justificación legal.

...

PRIMERA.- Las presentes Reglas tienen por objeto establecer los mecanismos y procedimientos a los que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la devolución de los pagos efectuados sin justificación legal por los patrones.

SEGUNDA.- Para los efectos de estas Reglas, se entenderá por:

I. Administradoras, las Administradoras de Fondos para el Retiro;

II. Aplicaciones de Intereses de Vivienda, a las unidades que representen los recursos que, en moneda nacional, correspondan a la subcuenta de vivienda de acuerdo con el valor asignado por el INFONAVIT. Dichas Aplicaciones de Intereses de Vivienda serán utilizadas a fin de mantener actualizado el saldo de la subcuenta de vivienda para efecto de la operación de la misma por los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro y el INFONAVIT;

III. Comisión, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;

IV. Cuenta Concentradora, aquella prevista en el artículo 75 de la Ley, operada por el Banco de México, en la que se depositen los recursos correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previsto en la Ley del Seguro Social 97, así como las Aportaciones Voluntarias y las Aportaciones Complementarias de Retiro, en tanto se lleven a cabo los procesos de individualización para transferirlos a las Administradoras elegidas por los trabajadores y para conservar los recursos de aquellos trabajadores que no elijan Administradora;

V. Empresas Operadoras, las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR;

VI. IMSS, al Instituto Mexicano del Seguro Social;

VII. INFONAVIT, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;



TEJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE SAN LUIS POTOSÍ.

EXPEDIENTE: 41/24-25-01-6-OT

ACTORA: *** ***** * *****
***** **



VIII. Instituciones de Crédito Liquidadoras, las instituciones de crédito que contraten las Empresas Operadoras para realizar la transferencia y entrega de recursos de conformidad con los procedimientos previstos en las presentes disposiciones;

IX. Institutos de Seguridad Social, al Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;

X. Ley, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

XI. Manual de Procedimientos Transaccionales, al manual que elaboren las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, de conformidad con el título de concesión, en donde se especifiquen los formatos, características y procedimientos de transmisión de las transacciones informáticas que constituyen el flujo de información entre las entidades participantes en los sistemas de ahorro para el retiro y las entidades receptoras. Dicho manual deberá contar con la autorización de la Comisión, y las Empresas Operadoras deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;

XII. Número de solicitud de los Institutos de Seguridad Social, la determinación emitida por el IMSS o el INFONAVIT, conforme a sus facultades, fundando y motivando el cargo a las cuentas individuales;

XIII. Pagos sin justificación legal, los pagos realizados en exceso, indebidamente o sin fundamento legal en favor de los institutos de seguridad social, de conformidad con lo previsto en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con sus reformas y adiciones publicadas el 6 de enero de 1997, el Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al INFONAVIT publicado el día 9 de diciembre de 1997, la Ley del Seguro Social publicada el 21 de diciembre de 1995 y el Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997;

XIV. Reglamento, el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

XV. Sociedades de Inversión, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro;

XVI. Sociedad de Inversión Básica 1, la Sociedad de Inversión operada por cada una de las Administradoras en la que deberán invertirse los recursos de los Trabajadores Asignados, de los trabajadores que tengan 56 años de edad o más, y de los trabajadores que tengan menos de 56 años de edad que hayan elegido invertir sus recursos en dicha Sociedad, en términos de las reglas generales expedidas por la Comisión en materia de régimen de inversión;

XVII. Sociedad de Inversión Básica 2, la Sociedad de Inversión operada por cada una de las Administradoras en la que sólo podrán invertirse los recursos de los trabajadores que tengan menos de 56 años de edad, en términos de las reglas generales expedidas por la Comisión en materia de régimen de inversión;

XVIII. Sociedades de Inversión Adicionales, las Sociedades de Inversión que tengan por objeto la inversión exclusiva de aportaciones voluntarias, de aportaciones complementarias de retiro, o de fondos de previsión social, y

XIX. Vivienda 97, al saldo de la subcuenta de vivienda relativo a las aportaciones correspondientes al cuarto bimestre de 1997 en adelante y los intereses que éstas generen.

TERCERA.- Los patrones que hayan realizado pagos sin justificación legal relacionados con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez o por concepto de aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, deberán solicitar ante el IMSS o el INFONAVIT, según corresponda, la certificación sobre la procedencia de la devolución de dichas cantidades.

Las solicitudes y la certificación de devolución a que se refiere la presente regla se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos que al efecto establezcan cada uno de los Institutos de Seguridad Social antes mencionados.

CAPITULO II DEL PROCEDIMIENTO DE DEVOLUCION

Sección I De la remisión de información

CUARTA.- Las Empresas Operadoras recibirán de los Institutos de Seguridad Social, solicitudes de devolución relativas a las cuentas individuales que hayan recibido cuotas y aportaciones pagadas sin justificación legal, de conformidad con lo previsto en el Manual de Procedimientos Transaccionales. A efecto de lo anterior, los Institutos de Seguridad Social proporcionarán a las Empresas Operadoras como mínimo los siguientes datos:

- I. Número de Seguridad Social del trabajador;
- II. Apellido paterno, materno y nombre(s) del trabajador;
- III. Número de registro patronal;
- IV. Nombre, denominación o razón social del patrón;
- V. Registro Federal de Contribuyentes del patrón;
- VI. Año y bimestre de pago de la cuota o aportación enterada sin justificación legal;
- VII. Cuotas patronales pagadas en exceso al ramo de retiro, en su caso;
- VIII. Cuotas obrero patronales pagadas en exceso al ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, en su caso;
- IX. Aportaciones pagadas en exceso al Fondo Nacional de la Vivienda, en su caso;
- X. Días que el patrón pagó en exceso;
- XI. Número de días de cotización que sufrieron ajuste por cuotas obrero patronales pagadas en exceso;
- XII. Número de días de ausentismo que sufrieron ajuste por cuotas obrero patronales pagadas en exceso;
- XIII. Número de días de incapacidad que sufrieron ajuste por cuotas obrero patronales pagadas en exceso, y
- XIV. Número de solicitud de los Institutos de Seguridad Social.

Tratándose de solicitudes que el INFONAVIT envíe a las Empresas Operadoras, dicho Instituto deberá proporcionar el monto de las aportaciones pagadas en exceso al Fondo Nacional de la Vivienda, a que se refiere la fracción IX anterior, en Aplicaciones de Intereses de Vivienda conforme a los lineamientos que se establezcan en el Manual de Procedimientos Transaccionales.

QUINTA.- Las Empresas Operadoras, el día en que reciban la información a que se refiere la regla anterior, deberán validarla, aplicando los criterios que se establezcan en el Manual de Procedimientos Transaccionales, a efecto de identificar si las cuotas o aportaciones individualizadas cuya devolución se solicita, están siendo operadas por una Administradora.

Las Empresas Operadoras deberán registrar en la Base de Datos Nacional SAR como Cuentas en Proceso de devolución por pagos sin justificación legal las cuentas individuales sujetas al proceso mencionado, de aquellas solicitudes que haya identificado que están siendo operadas por una Administradora.

Asimismo, las Empresas Operadoras deberán verificar que la cuenta individual del trabajador que corresponda, no se encuentre en alguno de los siguientes procesos:

- I. Traspaso de cuenta individual de una Administradora a otra;
- II. Disposición de recursos;

III. Asignación a una Administradora, o

IV. Cualquier otro proceso que, conforme a lo previsto en el Manual de Procedimientos Transaccionales, impida llevar a cabo el proceso regulado por las presentes reglas generales.

Tratándose de cuentas individuales que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en las fracciones anteriores, las Empresas Operadoras deberán dar trámite a las solicitudes de los Institutos de Seguridad Social, una vez que concluyan los procesos que impidan el trámite de devolución, en los plazos que se señalan en las presentes reglas generales. En estos casos, no será necesario que los Institutos de Seguridad Social presenten una nueva solicitud de devolución.

SEXTA.- Las Empresas Operadoras, el día hábil siguiente a la fecha en que reciban de los Institutos de Seguridad Social la información a que se refiere la regla cuarta de las presentes reglas generales, deberán solicitar a las Administradoras un informe sobre las cuotas o aportaciones correspondientes a las cuentas individuales que administren cuyo trámite de devolución sea procedente. Para tal efecto, dichas Empresas Operadoras deberán proporcionar a las Administradoras la información prevista en la citada regla cuarta.

SEPTIMA.- Las Administradoras que reciban de las Empresas Operadoras la solicitud de información para la devolución de pagos realizados sin justificación legal conforme a lo dispuesto en la regla anterior, deberán verificar lo siguiente:

I. Que, de acuerdo con la información que obre en sus bases de datos el Número de Seguridad Social de las cuentas individuales solicitadas correspondan a trabajadores registrados o asignados;

II. Que la devolución solicitada por el Instituto de Seguridad Social, corresponda a las cuotas o aportaciones que efectivamente tengan registradas y que éstas correspondan al periodo solicitado, y

III. Si las cuotas y aportaciones solicitadas corresponden a un trabajador que se encuentra en proceso de transferencia de saldos por 56 años de edad, conforme a las disposiciones aplicables.

Para efecto de solicitudes de devolución de recursos relativos a la subcuenta de Vivienda 97 no será necesario validar la aportación y el periodo solicitado conforme a lo previsto en la fracción II anterior.

OCTAVA.- Las Administradoras, a más tardar el tercer día hábil siguiente a la fecha en que reciban la solicitud a que se refiere la regla sexta, deberán entregar a las Empresas Operadoras, conforme a los lineamientos establecidos en el Manual de Procedimientos Transaccionales, lo siguiente:

I. Informe que indique los registros individuales de cuotas y aportaciones rechazadas, en virtud de que los números de seguridad social de las cuentas individuales no son reconocidos en los registros de la administradora o por otras causas, de conformidad con los códigos de rechazo establecidos en el Manual de Procedimientos Transaccionales,

II. Informe que indique los registros individuales de cuotas y aportaciones aceptadas;

III. Informe que indique los registros individuales de cuotas y aportaciones pendientes, por encontrarse en proceso de transferencia de una Sociedad de Inversión a otra, ya sea a solicitud del trabajador, o bien, por el proceso de transferencia de saldos por 56 años de edad. Este informe deberá indicar la fecha en que continuará el trámite de la solicitud, conforme a lo que prevea al efecto, el Manual de Procedimientos Transaccionales;

IV. Informe que indique el monto global e individual de recursos a devolver de las cuentas individuales, indicando si se ha identificado la totalidad o parte de las cuentas que se afectarán con la devolución del pago realizado sin justificación legal.

Este informe deberá elaborarse de acuerdo con los siguientes rubros:

- a. Montos por concepto de devolución de cuotas obrero patronales correspondientes a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- b. Montos por conceptos de plusvalía o minusvalía que se genere por la inversión de los recursos en las sociedades de inversión desde la fecha de adquisición de acciones hasta la fecha en que sean devueltos;
- c. Monto por concepto de comisiones por flujo que se hubieren descontado durante la administración de los recursos, considerando la parte proporcional que representa el monto a devolver. Las cantidades a devolver no incluirán la parte proporcional señalada en este inciso;
- d. Sociedades de Inversión asociadas al movimiento, y
- e. Número de acciones asociadas al movimiento, por cada Sociedad de Inversión.

V. Informe que indique el monto de Aplicaciones de Intereses de Vivienda a devolver de las cuentas individuales al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores indicando si se ha identificado la totalidad o parte de las cuentas que se afectarán con la devolución del pago realizado sin justificación legal por concepto de Vivienda 97.

NOVENA.- Las Empresas Operadoras, a más tardar el segundo día hábil siguiente a la fecha en que reciban de las Administradoras la información señalada en la regla anterior, deberán integrarla y enviar al Instituto de Seguridad Social que haya solicitado la devolución, un informe en el que se indique lo siguiente:

- I. El monto de las cuotas o aportaciones a devolver de las solicitudes de devolución procedentes;
- II. Las solicitudes de devolución que fueron rechazadas;
- III. Las solicitudes de devolución respecto de las cuales se haya identificado parte de las cuentas que serán afectadas con la devolución del pago realizado sin justificación legal, en su caso, y
- IV. Las solicitudes de devolución que se identificaron como pendientes por encontrarse en alguno de los supuestos establecidos en las fracciones I a IV de la regla quinta de las presentes reglas generales, y la fecha de conclusión de los mismos.

La información mencionada en la presente regla deberá integrarse y enviarse a los Institutos de Seguridad Social, de conformidad con lo establecido para tal efecto en el Manual de Procedimientos Transaccionales.

Asimismo, las Empresas Operadoras en la misma fecha mencionada en el primer párrafo de la presente regla deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el monto de las aportaciones estatales que, en su caso, serán objeto de devolución.

Sección II De la transferencia de los recursos de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, por las Administradoras

DECIMA.- Las Administradoras deberán afectar las cuentas individuales de aquellos trabajadores en favor de los cuales se hubieren enterado las cuotas obrero patronales sin justificación legal.

Para tal efecto, las Administradoras, el mismo día en que lleven a cabo la entrega de la información prevista en la regla octava, deberán realizar la venta de las acciones que correspondan a las cuotas obrero patronales pagadas íntegramente por el patrón o, en su caso, por las cantidades correspondientes sólo a las cuotas patronales cuya devolución hayan sido procedente.

Asimismo, dichas Administradoras deberán transferir a la institución de crédito señalada por el IMSS, los recursos relativos a la devolución de dichas cantidades el

día hábil siguiente a la fecha en que entreguen a las Empresas Operadoras los informes a que se refiere la regla octava anterior.

Las Administradoras deberán informar a las Empresas Operadoras a más tardar el segundo día hábil siguiente de haber realizado el depósito a que se refiere el párrafo anterior, los montos del mismo, de conformidad con lo previsto en el Manual de Procedimientos Transaccionales.

Las cantidades que correspondan por las cuotas pagadas por el trabajador, se acreditarán en la subcuenta de aportaciones voluntarias de su cuenta individual, en las proporciones que se encuentren vigentes, de acuerdo con su perfil de inversión.

DECIMA PRIMERA.- Las Administradoras, para llevar a cabo la venta de acciones a que se refiere la regla anterior, deberán sujetarse a lo siguiente:

I. En caso de que los Institutos de Seguridad Social soliciten a las Empresas Operadoras la devolución de las aportaciones pagadas sin justificación legal que se hayan depositado en cuentas individuales de trabajadores que no se encuentren en proceso de transferencia de saldos por 56 años de edad, las Administradoras deberán liquidar las acciones a las que se refiere el segundo párrafo de la regla anterior, de la Sociedad de Inversión Básica en la cual se encuentren invertidas las acciones correspondientes.

II. En caso de que los Institutos soliciten a las Empresas Operadoras la devolución de las aportaciones pagadas sin justificación legal que se hayan depositado en cuentas individuales de trabajadores que se encuentren en proceso de transferencia de saldos por 56 años de edad, la Administradora deberá liquidar primeramente las acciones a las que se refiere el segundo párrafo de la regla anterior de la Sociedad de Inversión Básica 1 y, en caso de que éstas resulten insuficientes, deberá liquidar la diferencia para cubrir el monto a devolver de la Sociedad de Inversión Básica 2.

DECIMA SEGUNDA.- Las Empresas Operadoras, el mismo día en que reciban la notificación a que se refiere el cuarto párrafo de la regla décima deberán informar al IMSS de los montos de los depósitos efectuados por las Administradoras conforme al Manual de Procedimientos Transaccionales.

Sección III De la transferencia de los recursos de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de trabajadores que hayan sido asignados a una Administradora

DECIMA TERCERA.- Las Empresas Operadoras, en la fecha a que se refiere la regla décima segunda deberán informar a Banco de México, el monto de recursos depositados en la Cuenta Concentradora que se deberá depositar en la Institución de Crédito Liquidadora, conforme a la información que les fue entregada por los Institutos de Seguridad Social a que se refiere la regla cuarta.

DECIMA CUARTA.- La Institución de Crédito Liquidadora, el mismo día en que reciba de Banco de México los recursos a que se refiere la regla anterior, deberá depositarlos en la institución de crédito y cuenta señalada por el IMSS. Asimismo, dicha Institución de Crédito Liquidadora deberá notificar a las Empresas Operadoras sobre los depósitos realizados en la cuenta antes mencionada, a más tardar el siguiente día hábil de haber realizado el depósito.

Las Empresas Operadoras, el día en que reciban la información de dichos depósitos, deberán informar al IMSS, conforme a lo previsto en el Manual de Procedimientos Transaccionales.

Sección IV Del registro de la devolución de cuotas o aportaciones por las Administradoras

DECIMA QUINTA.- Las Administradoras que devuelvan cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a más tardar el día hábil siguiente a la fecha en que hayan realizado la entrega de la información prevista en la regla octava, deberán identificar en cada una de las cuentas individuales, los movimientos de registro de las operaciones efectuadas.

I. El registro individual de los movimientos a que se refiere la presente regla, deberá asociar como mínimo la siguiente información:

II. Subcuenta asociada al movimiento, que deberá ser la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, o de aportaciones voluntarias;

III. Fecha de la venta de acciones;

IV. Fecha en que se recibió la solicitud de información para la devolución de pagos realizados sin justificación legal de la Empresa Operadora;

V. Tipo de movimiento que deberá ser la venta de acciones por devolución de pagos realizados sin justificación legal;

VI. Número de acciones involucradas en la operación por Sociedad de Inversión;

VII. Importe asociado al tipo de movimiento;

VIII. Sociedades de Inversión asociadas al movimiento, en su caso, y

IX. Precio de venta de las acciones, en su caso.

DECIMA SEXTA.- Las Administradoras que registren la devolución de recursos correspondientes a la subcuenta de Vivienda 97, a más tardar el segundo día hábil siguiente a la fecha en que se realice la entrega de información prevista en la regla octava, deberán registrar, en cada una de las cuentas individuales afectadas, los movimientos de registro de las operaciones efectuadas considerando como mínimo la siguiente información:

I. Subcuenta asociada al movimiento, que deberá ser Vivienda 97;

II. Fecha en que se recibió la solicitud de información para la devolución de pagos realizados sin justificación legal de la Empresa Operadora;

III. Tipo de movimiento, que deberá ser por devolución de pagos realizados sin justificación legal;

IV. Fecha valor al primer día natural del mes posterior al mes en que se realice la entrega de información prevista en la regla octava, y

V. Monto retirado del saldo de Vivienda 97, en Aplicaciones de Intereses de Vivienda.

DECIMA SEPTIMA.- Las Administradoras deberán actualizar el número de acciones de cada uno de los conceptos que conforman la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

DECIMA OCTAVA.- Las Administradoras deberán indicar en el estado de cuenta emitido de conformidad con las disposiciones aplicables como Devolución de Pagos en Exceso, la afectación en la cuenta individual por concepto de devolución de pagos realizados sin justificación legal, que se realicen conforme a lo previsto en las presentes reglas generales.

Sección V De la devolución de las cuotas o aportaciones

DECIMA NOVENA.- El IMSS, con base en la información que le proporcionen las Empresas Operadoras en términos de la regla novena, comunicará a los patrones respecto de la devolución de los recursos, indicando las cuentas individuales que no fueron objeto del proceso de devolución y sus causas, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 131 y 132 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de noviembre de 2002.

VIGESIMA.- El INFONAVIT, con base en la información que le proporcionen las Empresas Operadoras en términos de la regla novena, resolverá sobre las solicitudes de devolución y efectuará las devoluciones que correspondan, en términos de su respectiva Ley.”

De la transcripción se observa que la regla PRIMERA consigna que, esas disposiciones tienen por objeto establecer los mecanismos y procedimientos a los que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la devolución de los pagos efectuados sin justificación legal por los patrones.

De la SEGUNDA regla, fracciones I, V y VI se observa que, para efectos de esa normatividad, por Administradoras, debe entenderse a las Administradoras de Fondos para el Retiro; por Empresas Operadoras, a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR; y, por IMSS, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otra parte, en la regla TERCERA se estableció que, los patrones que hayan realizado **pagos sin justificación legal** relacionados con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, **deberán solicitar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, la certificación sobre la procedencia de la devolución de dichas cantidades.**

Mientras que, en la CUARTA regla se prevé que las Empresas Operadoras recibirán de los Institutos de Seguridad Social, solicitudes de devolución relativas a las cuentas individuales que hayan recibido cuotas y aportaciones pagadas sin justificación legal, de conformidad con lo previsto en el Manual de Procedimientos Transaccionales, y que los Institutos de Seguridad Social proporcionarán a las Empresas Operadoras como mínimo los datos que en dicha regla se señalan, entre otros, cuotas obrero patronales pagadas en exceso de los ramos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en su caso; número de

días de cotización que sufrieron ajuste por cuotas obrero patronales pagadas en exceso y número de solicitud de los Institutos de Seguridad Social.

La SEXTA regla enuncia que, las Empresas Operadoras, el día hábil siguiente a la fecha en que reciban de los Institutos de Seguridad Social la información a que se refiere la regla cuarta, deberán solicitar a las Administradoras un informe sobre las cuotas o aportaciones correspondientes a las cuentas individuales que administren cuyo trámite de devolución sea procedente.

Por su parte, la regla OCTAVA preceptúa que, las Administradoras, a más tardar el tercer día hábil siguiente a la fecha en que reciban la solicitud a que se refiere la regla sexta, deberán entregar a las Empresas Operadoras, conforme a los lineamientos establecidos en el Manual de Procedimientos Transaccionales, entre otros, un informe que indique el monto global e individual de recursos a devolver de las cuentas individuales, indicando si se ha identificado la totalidad o parte de las cuentas que se afectarán con la devolución del pago realizado sin justificación legal; elaborándose con, entre otros, el rubro relativo a: “Montos por concepto de devolución de cuotas obrero patronales correspondientes a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.”

En la NOVENA se indica que, las Empresas Operadoras, a más tardar el segundo día hábil siguiente a la fecha en que reciban de las Administradoras la información señalada en la regla octava, deberán integrarla y enviar al Instituto de Seguridad Social que haya solicitado la devolución, un informe en el que, entre otros datos, se indique el monto de las cuotas o aportaciones a devolver de las solicitudes de devolución procedentes, y las solicitudes de devolución que fueron rechazadas.

En cambio, de la DÉCIMA regla se desprende que las Administradoras deberán afectar las cuentas individuales de aquellos trabajadores



TEJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE SAN LUIS POTOSÍ.

EXPEDIENTE: 41/24-25-01-6-OT

ACTORA: * ***** * *******
******* ***** ** *******



en favor de los cuales se hubieren enterado las cuotas obrero patronales sin justificación legal; asimismo, dichas Administradoras deberán transferir a la institución de crédito señalada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, los recursos relativos a la devolución de dichas cantidades el día hábil siguiente a la fecha en que entreguen a las Empresas Operadoras los informes a que se refiere la regla octava.

Conforme a la regla DÉCIMO SEGUNDA, las Empresas Operadoras deberán informar al Instituto Mexicano del Seguro Social de los montos de los depósitos efectuados por Administradoras las conforme al Manual Procedimientos de Transaccionales.

Por último, de la DÉCIMA NOVENA regla se desprende que, **el Instituto Mexicano del Seguro Social**, con base en la información que le proporcionen las Empresas Operadoras en términos de la regla novena, **comunicará a los patrones respecto de la devolución de los recursos**, indicando las cuentas individuales que no fueron objeto del proceso de devolución y sus causas, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 131 y 132 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

Por otra parte, los artículos 350, 352, 362 y 363 de las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicadas el 28 de diciembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, donde también se regula parte del procedimiento de devolución de cantidades enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social sin justificación legal, respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; son del tenor siguiente:

DISPOSICIONES de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

...

CAPÍTULO XI

DE LA DEVOLUCIÓN DE PAGOS SIN JUSTIFICACIÓN LEGAL Sección I

Disposiciones preliminares

Artículo 350. Los patrones, las Dependencias y las Entidades que hubieren efectuado Pagos Sin Justificación Legal por concepto del Seguro de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, Ahorro Solidario y aportaciones de vivienda a las Cuentas Individuales deberán sujetarse a lo dispuesto por el presente Capítulo para solicitar la devolución de los recursos que corresponda.

Los Institutos de Seguridad Social realizarán la devolución de Pagos Sin Justificación Legal a los patrones, Dependencias o Entidades, según sea el caso, en términos de lo establecido en las Leyes de Seguridad Social.

...

Artículo 352. Los patrones, Dependencias y Entidades, que hayan realizado Pagos Sin Justificación Legal en términos del artículo 351 anterior, podrán solicitar al Instituto de Seguridad Social que corresponda, la certificación sobre la procedencia de la devolución de dichas cantidades.

La solicitud y la certificación de devolución a que se refiere el presente artículo se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos que para tal efecto establezcan los Institutos de Seguridad Social.

...

Artículo 362. Las Empresas Operadoras a más tardar el segundo día hábil siguiente a la fecha en que reciban de las Administradoras la información de las devoluciones aceptadas y rechazadas, deberán enviarla al Instituto de Seguridad Social que corresponda, indicando lo siguiente:

- I. Montos a devolver, y
- II. Número de solicitudes que fueron aceptadas o rechazadas.

Asimismo, las Empresas Operadoras deberán informar a la Secretaría el monto de las Aportaciones Estatales que en su caso, sean objeto de devolución.

Artículo 363. Los Institutos de Seguridad Social, con base en la información que reciban, así como los recursos recibidos, comunicarán a los patrones, las Dependencias y Entidades, según corresponda, la devolución de recursos, indicando:

- I. Las cuentas que no fueron objeto de devolución y sus causas, y
- II. La cantidad de recursos a devolver.”

De los artículos reproducidos se destaca lo siguiente:

— Los patrones que hubieren efectuado pagos sin justificación legal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, deben sujetarse a lo dispuesto en esas disposiciones para solicitar la devolución de los recursos que corresponda.

— Los Institutos de Seguridad Social realizarán la devolución de pagos sin justificación legal a los patrones.

— Las Empresas Operadoras deberán enviar al Instituto de Seguridad Social que corresponda, las devoluciones aceptadas y rechazadas.

— Los Institutos de Seguridad Social, con base en la información que reciban, así como los recursos recibidos, **comunicarán a los patrones la devolución de recursos.**

Así que, en esos términos y contra lo aseverado por la enjuiciada en su defensa -al pretender indicar que si dio respuesta y le correspondía en todo caso a la CONSAR, a través de PROCESAR, resolver lo conducente- el Instituto demandado respecto del trámite de solicitud de devolución, **no solo actúa como autoridad gestora, sino además como receptora y resolutora, siendo la autoridad competente para comunicar al patrón el resultado del trámite de devolución.**

Ahora bien, ha quedado definido en el considerando que antecede, que la resolución negativa ficta impugnada sí se configuró por la falta de resolución de la petición planteada por la actora, ya que la actuación realizada por la autoridad en el oficio número 25.33.01.9200.1/1428/2023 de 17 de julio de 2023, **no constituye la respuesta o resolución final a la solicitud de devolución que presentó la accionante,** tan es así, que ahí no se le está resolviendo a la parte actora que sí tenía derecho a esa devolución o no, ni tampoco se le está desechando, así como no se hace referencia a la certificación que tiene que realizar el Instituto demandado -en términos del ordinal 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización- sobre la procedencia o no, de la devolución de las cantidades

enteradas sin justificación legal al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; es decir, es **solamente una comunicación del Instituto demandado a la parte accionante en que se le informó que se daría a trámite a su solicitud.**

Así las cosas, si conforme a las disposiciones analizadas, es el Instituto demandado, que adquiere el carácter de receptora, gestora y resolutora; es evidente que respecto de la solicitud de devolución presentada por la parte actora el 29 de mayo de 2023, solamente actuó durante su recepción; sin que se encuentre acreditado en autos que ha hecho las gestiones correspondientes a esa petición, y por lo tanto, evidentemente tampoco ha resuelto esa devolución.

En efecto, a pesar de haber transcurrido los plazos que tenían tanto el Instituto demandado, las Empresas Operadoras, así como las Administradoras de Fondos para el Retiro, para dar el trámite a la solicitud de devolución que presentó la actora, previstos en las reglas generales contenidas en la Circular CONSAR 20-04, **la enjuiciada no acredita que hubiese realizado las diligencias respectivas a fin de que las empresas operadoras remitieran la información y la autorización respectiva para que, de esta forma, la enjuiciada estuviese en aptitud de comunicar a la actora respecto de la devolución solicitada.**

Lo anterior, porque como ya se mencionó, el Instituto Mexicano del Seguro Social actúa como autoridad receptora al ser la competente para recibir de los patrones las solicitudes de devolución respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; como gestora, al hacer del conocimiento y enviar las solicitudes de devolución correspondientes a las empresas operadoras, para que se constate la procedencia de las cantidades solicitadas en devolución y se rinda informe al Instituto de ello; y como resolutora, al ser el citado Instituto la autoridad competente para comunicar a los patrones respecto de la devolución de los recursos, procediendo en su

caso a la certificación sobre la procedencia de la devolución de las cantidades que serán devueltas.

Así las cosas, ante el silencio de la autoridad se configuró la resolución negativa ficta; y el Instituto demandado no acredita haber realizado las gestiones correspondiente ni menos el haber emitido la resolución final respecto de la petición de devolución; circunstancia que determina la ilegalidad de la resolución negativa ficta impugnada, ya que no existe sustento legal para que la enjuiciada omitiera pronunciarse respecto de la solicitud de la actora, pues para ello se basa en que la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro no ha dado una respuesta; cuando en el caso, el Instituto Mexicano del Seguro Social es el que debió realizar las diligencias respectivas a fin de tener los elementos que le permitieran emitir la resolución a la solicitud de devolución, con la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 131 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

Se enfatiza que si bien una vez configurada la negativa ficta, es obligación de este Tribunal pronunciarse respecto del fondo del asunto, lo que en el caso podría ser sí la hoy parte actora tiene derecho o no a la devolución que pidió ante el Instituto demandado; lo cierto es que la hoy enjuiciante no realiza argumento alguno ni ofrece pruebas para acreditar que su trámite de devolución era procedente, sino únicamente se limitó en que sí se configuró la negativa ficta impugnada; a su vez, como se ha dicho, el Instituto demandado, solamente acredita haber recibido la petición de devolución, pero tampoco se observa que haya realizado las gestiones relativas ni tampoco la resolución de dicha solicitud.

Es decir, para este Cuerpo Colegiado, si bien se acredita la configuración de la negativa ficta impugnada; lo cierto es que no se cuenta con elementos para pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la devolución que solicita la parte accionante; de ahí que sea necesario que sea el Instituto demandado, que, una vez realizadas todas las gestiones necesarias, emita resolución expresa en la que se pronuncie sobre la devolución referida.

Entonces, al no acreditarse dentro del presente juicio que la enjuiciada haya dado el debido seguimiento para que se efectuara la devolución solicitada por la actora, en términos de la Circular CONSAR 20-04, de las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de las disposiciones legales aplicables al presente asunto; se estima que la resolución negativa ficta impugnada resulta ilegal, ya que se transgredió en perjuicio de la actora la garantía de fundamentación y motivación prevista en los artículos 16 Constitucional y 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, lo que es suficiente para declarar su nulidad.

En consecuencia, con fundamento en la fracción II, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el diverso 52, fracción IV, del mismo ordenamiento legal, se declara la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada precisada en el Resultando Primero, para el efecto de que la enjuiciada, una vez que quede firme la presente sentencia y dentro del plazo de los cuatro meses a que se refiere el último numeral citado, en atención a las consideraciones expuestas dentro del presente fallo, **emita una resolución en la que de manera fundada y motivada comunique a la actora el resultado del trámite de devolución, para lo cual deberá realizar las gestiones necesarias en términos de la normatividad aplicable; y en caso de resultar procedente, deberá devolver las cuotas enteradas sin justificación legal por los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.**

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 8 y 9 -a contrario sensu- 49, 50, 51, fracción II y 52, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I. Resultó infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento que hizo valer la enjuiciada en su contestación de demanda.

II. Ha quedado plenamente configurada la negativa ficta impugnada precisada en el Resultando Primero de esta sentencia.

III. Es procedente el juicio contencioso administrativo promovido por la parte actora.

IV. La parte actora sí acreditó su pretensión, en consecuencia;

V. Se declara la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, precisada en el Resultando Primero, por los fundamentos y motivos desarrollados en la parte considerativa de este fallo y para los efectos que se precisan en la parte final del último Considerando.

VI. NOTIFÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL A LAS PARTES.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos y firman los CC. Magistrados de la Sala Regional de San Luis Potosí del Tribunal Federal de Justicia Administrativa **TRINIDAD CUELLAR CARRERA** y **OSCAR ESTRADA NIETO**, quien actúa como Presidente de la Sala e Instructor del presente juicio;

así como la **M.P.M.L. HEMA GABRIELA GARDUÑO BUSTOS**; ante la presencia del Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, Licenciado José Pío X Salgado Flores.

**M.P.M.L. HEMA GABRIELA GARDUÑO
BUSTOS**

**MAGISTRADO TRINIDAD CUELLAR
CARRERA**

**MAGISTRADO OSCAR
ESTRADA NIETO**

Licenciado José Pío X Salgado Flores

Secretario de Acuerdos

“La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116, párrafos primero y cuarto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 108, 110, fracciones V, X, XI, 113, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, y trigésimo octavo, fracciones I y II de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia nombre de la persona moral actora y nombre del representante legal de la persona moral actora, información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el secretario de acuerdos que emite la presente”. Licenciado José Pío X Salgado Flores.