

II. AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN

1302/2003

1. ANTECEDENTES

El 22 de diciembre de 2002, se recibió en la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje, el escrito de demanda de un trabajador contra las siguientes personas morales: Afore Bancomer, S.A. de C.V., Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), en la que reclamó el pago de las cantidades acumuladas en su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, integradas por las aportaciones hechas a su favor a partir del cuarto bimestre de 1997, conforme a lo dispuesto por el artículo 183-C de la anterior Ley del Seguro Social, donde establecía que esas cuentas individuales se integraban cuando menos de dos subcuentas, la del Seguro de Retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha acción se radicó bajo el expediente número 55/01.

La referida Afore, al contestar la demanda, esgrimió que el actor percibía una pensión por cesantía en edad avanzada, razón por la cual, en términos de lo dispuesto tanto por los artículos décimo tercero transitorio de la nueva Ley del Seguro Social, como por el octavo transitorio de la reforma a la Ley del Infonavit, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1997, vigentes en ese momento, no tenía derecho a recibir los recursos reclamados, ya que éstos deberían transferirse al Gobierno Federal para financiar dicha pensión.

En el curso del procedimiento el actor se desistió de las reclamaciones realizadas contra el IMSS y del Infonavit. El 2 de octubre de 2002, la mencionada Junta Especial dictó un laudo en el que absolvió a la Afore, al considerar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social, los fondos debían ser entregados al Gobierno Federal para financiar la pensión en favor del actor.

Inconforme con esta resolución, el 13 de febrero de 2003, el actor en el principal interpuso demanda de amparo directo contra el laudo citado, por estimar que se violaban en su perjuicio las garantías establecidas en los artículos 31 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 17 de febrero de 2003, el Magistrado Presidente del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, a quien correspondió conocer del asunto, admitió la demanda, registrándola con el número DT- 2972/2003.

2. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO

La parte quejosa manifestó como conceptos de violación, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Que los artículos 58, 120, 127, 157, 164, 168 y décimo tercero transitorio de la nueva Ley del Seguro Social, y el artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit, en los que la autoridad responsable motivó y fundamentó su resolución, eran inconstitucionales con base en lo siguiente:

Las aportaciones a la subcuenta de retiro forman parte de un ahorro integrado con dinero del propio asegurado, por consiguiente, no se pueden considerar aportaciones para el gasto público, ya que de ninguna manera están cubriendo una actividad del Estado sino que constituyen simplemente un ahorro integrado con aportaciones que los patrones retienen y enteran a cargo del asegurado.

Que la Ley del Seguro Social, al establecer que el saldo acumulado en la subcuenta de retiro se destine para el pago de las rentas vitalicias o retiros programados, dispone de recursos que no le corresponden para el pago de pensiones, que como obligación tiene el Estado, ya que éstas se integran con las aportaciones realizadas de conformidad al régimen financiero establecido para cada ramo de cobertura por lo que las realizadas en la subcuenta de retiro no pueden considerarse destinadas para el gasto público de manera equitativa y proporcional, como lo dispone el artículo 31, fracción IV constitucional.

Que las aportaciones hechas en la subcuenta de vivienda, se establecen conforme a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, Apartado A, fracción XII, y se reglamentan por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 136, las que tienen como finalidad el otorgamiento de habitaciones cómodas e higiénicas, mas no el pago de pensiones establecidas en la nueva Ley del Seguro Social.

Por lo anterior, concluyó la quejosa, que el artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit, el cual establece que las subsecuentes aportaciones al tercer bimestre de 1997, realizadas en la subcuenta de vivienda, se abonarán para cubrir dichas pensiones, era inconstitucional, ya que está obligando al trabajador a un doble pago, además de que viola la garantía de propiedad, en virtud que no le permite disponer del saldo en sus subcuentas de retiro y vivienda.

El Tribunal Colegiado dictó sentencia el 10 de julio del mismo año, en la que desestimó los argumentos hechos valer para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 58, 120, 127, 157, 164, 168 y tercero transitorio de la Ley del Seguro Social, así como octavo transitorio de la Ley del Infonavit, pues consideró que las tres primeras disposiciones no le causaban agravio alguno, ya que los citados preceptos se refieren a los seguros de riesgo de trabajo, invalidez y vida, mientras que el actor había sido pensionado con base en las normas correspondientes al seguro de cesantía en edad avanzada; por tanto, dichos numerales nada tenían que ver con el caso concreto.

Asimismo, dicho órgano jurisdiccional manifestó, específicamente, que respecto del artículo octavo transitorio de la reforma publicada el 6 de enero de 1997 a la Ley del Infonavit, éste no fue citado como apoyo en el proceso laboral o en el laudo, ni sus supuestos jurídicos le habían sido aplicados al actor, y que de conformidad con la técnica y los principios que rigen el juicio de garantías, en especial el de agravio personal y directo, sólo es posible impugnar la inconstitucionalidad de una ley, vía amparo directo, cuando ésta es

aplicada en el procedimiento laboral o en el laudo, lo cual no había sucedido en el caso.⁴⁶

En el texto de la misma sentencia el Tribunal expresó que el artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social no infringía el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever que los recursos de la subcuenta de cesantía en edad avanzada y vejez se debían transferir al Gobierno Federal, puesto que no creaba una aportación de seguridad social, ni se imponía una carga fiscal al gobernado, sino que solamente regulaba el aspecto del destino de algunas subcuentas que integran dicha contribución.⁴⁷

Asimismo, que el principio de legalidad tributaria sólo es aplicable a las contribuciones que tienen que pagar los gobernados, las que en nuestro orden jurídico comprenden impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, según se desprende del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, que a la letra establece:

⁴⁶ Conforme a la tesis P. CXXXIII/97, publicada en el *Semanario*..., Novena Época, Torno VI, septiembre de 1997, página 203, de rubro: 'CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. PARA QUE EN AMPARO DIRECTO PUEDAN OPERAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN RELATIVOS, SE REQUIERE QUE LOS PRECEPTOS SE HAYAN APLICADO EN LA SENTENCIA RECLAMADA O EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL QUE CON ELLA CULMINÓ'.

⁴⁷ El Tribunal Colegiado manifestó que la finalidad y el derecho a la seguridad jurídica que se tutela en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es el principio de legalidad tributaria, que consiste en que: a) el tributo con sus elementos esenciales esté establecido por ley (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago); b) que sea proporcional y equitativo, y c) que sea destinado al pago de los gastos públicos; y apoyó lo anterior en las siguientes tesis de rubros: 'IMPUESTOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL'. Apéndice de 1995, Séptima Época, Tomo I, Parte SCJN, tesis 168, p. 169; IUS: 389621; e) 'IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY'. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Séptima Época, Tomo I, Parte SCJN, tesis 162, p. 165; IUS: 900243.

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

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

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

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción

II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.

Ahora bien, el agravio del quejoso fue en el sentido de no estar conforme en que los fondos acumulados, en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, se entregaran al Gobierno Federal, lo que en su concepto era una contribución por destinarse a este último, pero que su destino no era para gasto público, como lo exige el principio de legalidad tributaria.

Que las cuotas tanto para el patrón como para el trabajador, son contribuciones, puesto que caen dentro de la especie "aportaciones de seguridad social"⁴⁸ y que los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria.⁴⁹

⁴⁸ Según se desprende de la jurisprudencia P./J. 18/95, publicada en el *Semanario...*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, p. 72, de rubro: 'SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS'.

⁴⁹ 1) El sujeto activo de la relación tributaria es un ente público; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado; 3) tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla; y 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva. Véase *Semanario...*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, p. 75, tesis de rubro: 'APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACIÓN SE DESTINA A LOS GASTOS PÚBLICOS'; IUS: 200139.

Por lo anterior, el Tribunal Colegiado negó el amparo respecto al artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social, por considerar que no infringe el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en virtud de que no crea una aportación de seguridad social, sino que solamente regula el aspecto del destino de algunas subcuentas que integran dicha contribución.

No obstante lo anterior, el Tribunal Colegiado otorgó el amparo al quejoso porque consideró que la autoridad responsable realizó una incorrecta interpretación del artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social y, en consecuencia, absolver totalmente de lo pedido, ya que a juicio del Tribunal, del contenido de dicho numeral no lo facultaba para ello; sin embargo, esa norma sí era apta para fundamentar que lo aportado en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, con posterioridad al segundo bimestre de 1997, fuera entregado al Gobierno Federal quien lo debía canalizar a la pensión del actor, de la que ya gozaba, mas no que era improcedente la entrega de los fondos que hubiera acumulado en la subcuenta de retiro.

De conformidad con lo anterior se concedió el amparo para el efecto de que la Junta responsable dejara insubsistente el laudo reclamado y, en su lugar, emitiera otro en el que considerara que dicho artículo transitorio, no es una disposición aplicable para absolver del pago de la subcuenta de retiro en el periodo de julio de 1997 al 20 de agosto de 1999, fecha en que se dio de baja al trabajador.

Inconforme con la sentencia anterior, el quejoso, por conducto del procurador auxiliar federal de la Defensa del Traba-

jo, en su calidad de apoderado, interpuso recurso de revisión el 8 de septiembre de 2003; admitido dicho medio de impugnación, el presidente del ya mencionado Tribunal Colegiado ordenó que se enviara el expediente de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el trámite correspondiente.

3. TRÁMITE ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El 18 de septiembre de 2003, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso con el número ADR-1302/2003, y ordenó turnarlo a la Segunda Sala; asimismo, dio intervención al agente del Ministerio Público de la Federación, quien formuló pedimento en el sentido de desechar el recurso de revisión interpuesto.

El 2 de marzo de 2004, por haber concluido el nombramiento del Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, como integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quien había correspondido conocer del asunto, se acordó la readscripción del mismo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se encargaría de elaborar el proyecto respectivo.

La Segunda Sala del Alto Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable, se declaró competente para conocer del recurso de revisión, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo, en la cual se planteó la inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Ley del Infonavit de

6 de enero de 1997, respecto del cual resultaba innecesaria la intervención del Pleno, por tratarse de una ley en materia de trabajo, en la que la Sala se encuentra especializada.

También consideró que la interposición del recurso de revisión había sido oportuna de conformidad con lo previsto en la Ley de Amparo.

4. LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO

Como una cuestión previa al estudio del agravio, la Sala consideró necesario determinar si para el caso se satisfacían los requisitos de procedencia excepcional del recurso de revisión en amparo directo,⁵⁰ los cuales son:

I. Que se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y que la sentencia contenga el pronunciamiento relativo; o bien, que tal estudio se haya omitido en la resolución correspondiente.

II. Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva o del Tribunal en Pleno, lo que

⁵⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuarto transitorio del Decreto de reformas a ésta, de 10 de junio de 1999, en vigor a partir del día 12 siguiente; 83, fracción V, y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, y 21 fracciones III, incisos a) y b), y XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en términos de lo previsto en el Acuerdo General 5/1999, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en especial, en el punto primero, fracciones I y II.

se establecerá tomando en cuenta los criterios especificados en el Acuerdo 5/1999.⁵¹

La Sala determinó que el recurso era procedente en virtud de que se planteó la inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit. Asimismo ha interpretado, en relación con la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, que debe considerarse que por "cuestiones propiamente constitucionales" no se entienden exclusivamente los argumentos relativos a la contrastación entre la norma y la Constitución o a la interpretación directa de un precepto de la Carta Fundamental, sino todas aquellas que al expresarse apoyen la imposibilidad de estudiar tales planteamientos. De lo contrario, la fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵² sería incompleta, pues bastaría cualquier afirmación del Tribunal Colegiado, por absurda que fuese, para impedir en el recurso de revisión el análisis de los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad de normas generales o interpretación dentro de un precepto constitucional.⁵³

⁵¹ "Se entenderá que un asunto es importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente), se vea que los argumentos (o derivaciones) son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad". *Semanario...*, Novena Época, Tomo X, julio de 1999, p. 927; IUS: 496.

⁵² ARTÍCULO 10. ... III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

⁵³ *Semanario...*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, p. 130, tesis 2a./J. 46/98, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LAS CONSIDERACIONES PARA NO ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL O SOBRE INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN, DEBEN CONSIDERARSE COMO CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y, POR TANTO, PROPIAS DE ESTUDIO EN ESE RECURSO"; IUS: 195913.

5. AGRAVIOS DEL QUEJOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El trabajador, por medio de su representante, hizo valer los siguientes agravios:

Que el fallo del Tribunal Colegiado resultaba violatorio de los numerales 80 y 166 de la Ley de Amparo, porque indebidamente declaró inoperante el concepto de violación que se relacionó con el examen de inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit, mismo que sirvió de apoyo a la Junta Especial responsable para denegar la devolución de los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda, ya que en el laudo reclamado sí se aplicaron los supuestos del precepto legal, esto en virtud de que se demandó de la Afore la devolución de las aportaciones hechas en la cuenta individual, la cual evidentemente comprende no sólo la relativa a la del seguro de retiro, sino también la concentrada en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda.

También señaló que la Afore demandada, al emitir su contestación, se exceptuó respecto de la falta de acción y derecho, la cual se tuvo por acreditada, para reclamar las cantidades del tercer bimestre de 1997, por estar el quejoso percibiendo una pensión por cesantía en edad avanzada, lo que en términos de lo dispuesto por los artículos décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social, y octavo transitorio de la Ley del Infonavit, éstos deberían transferirse al Gobierno Federal para financiar dicha pensión.

De igual forma resaltó el hecho de que la citada Junta determinó negar la devolución de los fondos respectivos al

ramo de vivienda, bajo la premisa de que los mismos debían ser entregados al Gobierno Federal para financiar la pensión de que gozaba el quejoso, hipótesis prevista en el artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit; asimismo, y para absolver a la Afore de la devolución de las aportaciones hechas a partir del cuarto bimestre de 1997, lo hizo con base en la hipótesis prevista en el mismo precepto, aun cuando textualmente no se haya citado dicho dispositivo.

En virtud de lo anterior, el recurrente afirmó que no le asistía la razón al Tribunal Colegiado de Circuito cuando sostuvo la supuesta falta de aplicación del referido artículo octavo transitorio, pues la Junta responsable sí aplicó los supuestos que se previenen en el mencionado numeral.

Además expresó que la norma en cuestión contiene, básicamente, los siguientes supuestos jurídicos:

Primero. Que los trabajadores que se hayan pensionado conforme a la Ley del Seguro Social anterior, tienen derecho, además de disfrutar de su pensión, a recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda.

Respecto a lo anterior, consideró que el Tribunal Colegiado le causó perjuicio al señalar que se encontraba excluido del beneficio previsto en el octavo transitorio de la Ley del Infonavit, por estimar que el seguro de cesantía en edad avanzada no guarda relación con el caso concreto, pues a juicio del *a quo*, los artículos 58, 120 y 127 de la Ley del Seguro Social se ubican en los capítulos correspondientes a los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, cuando, contrariamente a este postulado, dicho transitorio no hace diferencia

alguna respecto al tipo de pensión o pensionado, por lo que el Tribunal Colegiado hizo una distinción que la ley de la materia no hace.

Segundo. Los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda, que deberán devolverse en una sola exhibición, corresponden a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997, así como los rendimientos que se hubieren generado, por lo que al negar la Junta Especial responsable el pago de los fondos acumulados en la cuenta individual, por las aportaciones hechas en su favor a partir del cuarto bimestre de 1997, lo hizo aplicando el multicitado artículo transitorio.

Tercero. El artículo octavo transitorio establece que las posteriores aportaciones a la subcuenta de vivienda; es decir, aquellas que se realizaron a partir del cuarto bimestre de 1997, se abonarán para cubrir las citadas pensiones, lo que en este aspecto también fue aplicado por la responsable.

De todo lo anterior, a juicio del recurrente, no era impedimento la circunstancia de que la Junta responsable no haya expresado textualmente el artículo transitorio de referencia, cuando fehacientemente basó su argumentación en los supuestos jurídicos de dicha norma legal, de tal manera que el fallo protector combatido transgredió los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, ya que la norma impugnada de inconstitucional se aplicó implícitamente en la esfera jurídica del trabajador y, en consecuencia, el Tribunal Colegiado no debió declarar inoperante el concepto de violación expuesto en la demanda de amparo que tiende a demostrar la inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit.

Por su parte, la Segunda Sala consideró que resultaban esencialmente fundados los agravios, si se tomaba en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el juicio de amparo indirecto procede para impugnar como inconstitucionales las leyes heteroaplicativas en tres hipótesis distintas:

- La primera se presenta cuando, en el acto de aplicación, la autoridad emisora invoca expresamente el dispositivo que se reclama y lo inserta en el texto del acto aplicándolo efectivamente.⁵⁴
- La segunda se actualiza cuando se combate un artículo de una ley que, sin ser invocado expresamente en el texto del acto de autoridad, debe ser considerado aplicado de una forma implícita, partiendo de su contenido y de las consecuencias que concurren a la emisión del acto de autoridad.⁵⁵
- La tercera tiene lugar cuando, de conformidad con los planteamientos del quejoso y las características de toda una ley, partes de ella o de determinados capítulos, se combate todo un sistema de normas que, por su relación y cohesión, debe ser entendido como una unidad, por lo que si se aplica un artículo que forma parte de un complejo normativo, permite al gobernado reclamar la totalidad de la estructura legal a la

⁵⁴ *Semanario...*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 263, tesis 2a. CXIX/99, de rubro: "AMPARÓ CONTRA LEYES. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ACTO DE APLICACIÓN RECLAMADO NO MATERIALIZA LOS SUPUESTOS NORMATIVOS"; IUS: 193279.

⁵⁵ *Semanario...*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 58, tesis P./J. 30/96 de rubro: "INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY. LO TIENE EL QUEJOSO CUANDO EN UNA RESOLUCIÓN SE LE APLICA, AUNQUE NO SE CITEN LOS PRECEPTOS RELATIVOS"; IUS: 200064.

que pertenece el precepto combatido.⁵⁶ En esta hipótesis debe tenerse presente que no por ello el gobernado puede reclamar la totalidad de la ley, incluso las partes que ni siquiera se le aplicarían o le depararían un perjuicio, sino solamente las disposiciones que se encuentren directa e inmediatamente relacionados con la cuestión combatida.

De igual manera estimó la Segunda Sala que por lo anterior procedía el análisis de constitucionalidad respecto del artículo octavo transitorio señalado en la demanda, y que no era válido excluirlo por falta de citación expresa, como lo hizo el Tribunal Colegiado de Circuito, ya que en la sentencia recurrida, el reclamo fue la absolución respecto de la devolución de los fondos de las subcuentas de retiro y de vivienda, las cuales se rigen tanto por el artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social, como por el octavo transitorio de la reforma de 6 de enero de 1997 a la Ley del Infonavit.

También consideró que aun cuando el último artículo citado no fue aplicado expresamente, sí lo había sido de forma implícita, como lo sostuvo el recurrente en sus agravios; además, que de la lectura conjunta de los dispositivos citados por el quejoso, se desprendía que todos ellos forman

⁵⁶ *Gaceta del Semanario...*, Octava Época, Tomo 67, julio de 1993, p. 23, tesis P XXXIX/93, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA APLICACIÓN A LA PARTE QUEJOSA DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEMUESTRA SU INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR LOS QUE LE HAN SIDO APLICADOS, ASÍ COMO AQUELLOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO DENTRO DEL QUE SE UBICA"; IUS: 205558; y *Semanario...*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, p. 14, tesis P/J. 121/99, de rubro: "ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRO TENER"; IUS: 192903 (el subrayado es de la Segunda Sala).

parte de un sistema normativo y que conforman una unidad de disposiciones afines a un sistema de previsión social que dispone el destino de los fondos acumulados con motivo de la actividad laboral y, por último, que del análisis de los planteamientos del quejoso expuestos en los conceptos de violación, se podía concluir que había impugnado todo un conjunto de normas contenido en las leyes que sustentaron la resolución reclamada.

6. EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 6 DE ENERO DE 1997 A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

El artículo décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social señala textualmente:

DÉCIMO TERCERO. Por cuanto hace a los fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de retiro se estará a lo siguiente:

- a) Los sujetos que se encuentren en conservación de derechos y que se pensionen bajo el régimen de la ley anterior, recibirán además de la pensión que corresponda, sus fondos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro en una sola exhibición.
- b) Los sujetos que lleguen a la edad de pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de esta ley pero que opten por lo beneficios de pensiones regulados por la ley anterior, recibirán la pensión indicada bajo los supuestos de la Ley que se deroga y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta de

seguro de retiro. Los acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al Gobierno Federal.

A este respecto la Segunda Sala expresó que resultaba evidente que la norma transcrita sólo se refiere a los fondos de la subcuenta del seguro de retiro, mientras que el destino de las cantidades que integran la subcuenta de vivienda está regido por el artículo octavo transitorio, de la reforma de 6 de enero de 1997 a la Ley del Infonavit, el cual establece:

OCTAVO. Los trabajadores que se benefician bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.

Por tanto, la Segunda Sala manifestó que del análisis de estos preceptos, se debía concluir que el agravio expresado por el quejoso resultaba fundado, ya que, por una parte, la decisión adoptada en el laudo reclamado se había sustentado implícitamente en el artículo octavo transitorio transcrito y, por otra, los dos dispositivos citados formaban un sistema específico respecto de las subcuentas de previsión social.

7. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

La Sala centró la materia del recurso de amparo en determinar si el citado artículo octavo transitorio de la Ley del

Infonavit, que modifica el destino de los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, era contrario al artículo 123, Apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las aportaciones para la vivienda, posteriores al tercer bimestre de 1997, se destinen al pago de pensiones.

a) Evolución legislativa

La fracción XII del artículo 123 constitucional, a la cual ya se hizo referencia con anterioridad, fue reformada en 1972, y en ella se consagró el derecho de los trabajadores a la vivienda. Asimismo, y como resultado de dicha modificación, se expidió ese mismo año la Ley del Infonavit, que es la norma que desarrolla el mandato constitucional de integrar un fondo nacional de vivienda, al crear un organismo conformado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administrara los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.⁵⁷

Con la reforma constitucional y la nueva legislación, se modificó sustancialmente la "obligación patronal" que el texto anterior del propio dispositivo establecía, de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, lo que sustituyó un sistema individualizado de obligaciones por otro más dinámico y equitativo, sustentado en la contribución de todos los patrones.

⁵⁷ Esta ley reglamentaria se ocupa de establecer las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pueden adquirir las habitaciones y crea los organismos necesarios para que puedan resolverse, en la práctica, los problemas que se presentan.

La Sala señaló que si la redacción de la fracción XII del artículo 123 constitucional vigente sólo llegara hasta: "... Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones", el patrón tendría dos obligaciones: "constituir depósitos a favor de sus trabajadores para que ellos pudieran adquirir viviendas en propiedad" y, "establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a dichos trabajadores, un crédito barato y suficiente".

Pero el párrafo siguiente de la aludida fracción permite la sustitución de la segunda obligación; no son los patrones quienes directamente van a establecer un sistema de financiamiento; el párrafo final dice: "Se considera de utilidad social, la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda".

Lo anterior indica que la función del Infonavit es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, el cual es un patrimonio de los trabajadores, unificado al solo fin de otorgar créditos baratos y suficientes para que puedan adquirir habitaciones en propiedad. No son lo mismo, los recursos con los que cuenta el mencionado Instituto para cumplir con sus obligaciones y los recursos acumulados en las subcuentas de vivienda que son propiedad de los trabajadores.

En las reformas a la Ley del Infonavit, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997, coetáneas de las correspondientes a la Ley del Seguro Social y

ligadas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se reitera y especifica que la propiedad de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda corresponden al trabajador en cuyo favor fueron depositadas por la parte patronal.

Así en su artículo 5o. señala:

Artículo 5o. El patrimonio del Instituto se integra:

- I. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
- II. Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;
- III. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;
- IV. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y
- V. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.

...

8. ARGUMENTOS Y RESOLUCIÓN DE LA SEGUNDA SALA

De los antecedentes constitucionales y legislativos expuestos la Segunda Sala concluyó:

- El Constituyente de 1916-1917 incluyó como derecho de previsión social, en favor de la clase trabajadora que los patrones les otorgaran habitaciones cómodas e higiénicas.
- El Constituyente Permanente sustituyó tal obligación patronal por la aportación a un fondo nacional para el financiamiento de vivienda para los trabajadores.
- Las aportaciones son propiedad de los trabajadores y pueden ser utilizadas por éstos para el pago del financiamiento o, en su defecto, ser canalizadas para ser recibidas, en una sola exhibición, en caso de incapacidad total, jubilación o cesantía en edad avanzada o para aumentar la pensión correspondiente, a su elección.
- El artículo tildado de inconstitucional, sin la intervención de la voluntad de los trabajadores, dispone de las aportaciones de la subcuenta de vivienda del sistema de ahorro para el retiro, a fin de integrar la pensión que conforme a la legislación del Seguro Social anterior a 1997 les corresponda.

En el actual sistema de ahorro para el retiro, que concede a instituciones generalmente bancarias el manejo del fondo de vivienda separado del fondo de pensiones, permite que cada trabajador conozca exactamente cuánto tiene y cuánto le produce su fondo de vivienda, con lo cual genera un sentimiento real de que esos depósitos son de su propiedad.

El análisis de lo dispuesto en los artículos 5o., 29 y 40 de la Ley del Infonavit, llevó a concluir que en el desarrollo del artículo 123 constitucional, se reglamentan las aportaciones que se analizan, y dispone que éstas son propiedad de los trabajadores, que los patrones las depositan en el fondo nacional y que aquéllos pueden disponer de ellas vía el financiamiento de su vivienda, o bien, en una sola exhibición o en adición de su pensión, al finalizar su vida productiva; lo anterior a su elección.

El destino de las aportaciones al fondo nacional de vivienda para los trabajadores, posteriores al tercer bimestre de 1997, regulado por el precepto combatido, viola el dispositivo constitucional, sin acatar exactamente el fin de la garantía social prevista por la Constitución.

El artículo octavo transitorio de la reforma a la Ley del Infonavit, de 6 de enero de 1997, en cuanto establece que las aportaciones a la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, en caso de optar por beneficiarse bajo el régimen de pensiones de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de ese año, se abonarán para cubrir la pensiones correspondientes, transgrede lo preceptuado en la fracción XII del artículo 123 constitucional, por disponer, para un fin diverso, de las cantidades propiedad de los trabajadores, para efectos de obtener vivienda, acumuladas durante su vida productiva.

Por todo ello, concedió el amparo solicitado, para el efecto de que la Junta responsable dejara insubsistente el laudo reclamado y, en su lugar, pronunciara otro en el que resolviera fundada y motivadamente la *litis* planteada, ordenándole que omitiera aplicar el artículo octavo transitorio del Decreto de reforma a la Ley del Infonavit, publicado el 6 de enero de 1997, y dejó a salvo los derechos de la administradora de fondos para el retiro demandada, frente al órgano que recibió los fondos de la subcuenta de vivienda, con fundamento en la norma declarada inconstitucional.

9. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN

Del criterio contenido en la resolución de la Segunda Sala, se derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 32/2006, cuyo texto y rubro son los siguientes:

INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-El citado artículo transitorio dispone las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para un fin diverso para el cual fueron instituidas, en cuanto prevé que los trabajadores que se benefician bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de esta Ley les corresponde, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado, en tanto que las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir las pensiones de los trabajadores; lo anterior transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que el derecho de los trabajadores a obtener créditos accesibles y baratos para la adquisición de vivienda, constituye una garantía social, al igual que la del seguro de invalidez o vejez, ambas tienen constitucionalmente finalidades totalmente diferentes y sus respectivas aportaciones patronales no deben confundirse entre sí ni debe dárseles el mismo destino, salvo que haya consentimiento expreso del propio trabajador para que los fondos de la subcuenta de vivienda se destinen al pago de su pensión.⁵⁸

⁵⁸ *Semanario...*, *op. cit.*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 252, tesis 2a./J. 32/2006; IUS: 175575.