



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE DERECHO

Impugnación de actos en materia de pensiones civiles:  
una necesidad social.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

**ANA PAULA ASCOBERETA VÁZQUEZ**



DIRECTORA DE TESIS:

DRA. Margarita Palomino Guerrero

Ciudad Universitaria, CDMX 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y**  
**FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 06 de diciembre de 2018.

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE**  
**DIRECTORA GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la alumna **C. ASCOBERETA VÁZQUEZ ANA PAULA**, con número de cuenta **306200166**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"IMPUGNACIÓN DE ACTOS EN MATERIA DE PENSIONES CIVILES: UNA NECESIDAD SOCIAL"**, bajo la asesoría de la **SUSCRITA**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

**Atentamente**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**Directora.**

**DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.**

## *Agradecimientos y Dedicatorias*

*A mi amada Universidad, por todas las maravillosas e invaluables experiencias que he vivido a través de ella.*

*A mis padres. Arturo Ascobereta y Alicia Vázquez, porque sin ellos no sería la persona que soy ahora. Gracias por tanto.*

*Po, por amarme, cuidarme y darme las armas necesarias para salir adelante, te amo hasta donde te encuentres, siempre estás en mi corazón y mente. Otra medalla más que te dedico.*  
*Gracias*

*Ma, por estar siempre presente y al pendiente, por tener esa viveza y audacia al tomar decisiones y por enseñarme, a través de tu ejemplo, la capacidad de evolucionar día con día, te admiro, respeto y amo; Las palabras no alcanzan para describirte y detallar mi infinito agradecimiento. Eres la mejor.*  
*Gracias*

*A mi Herma, Ma. Fernanda Ascobereta, por ser mi primera amiga y cómplice de aventuras, y siempre estar ahí para cuando necesite, porque sin tus locuras la vida no sería tan entretenida, Recuerda yo contra ti pero tú y yo contra el mundo, te quiero.*

*A mi abuelita. Alicia Franco. Cochi, por ser la mejor abuela que pude tener, por quererme, consentirme y solaparme. Gran parte de cómo soy te lo debo a ti, te adoro hasta donde te encuentres, siempre estás en mi corazón y mente.*

*A mi familia Ascobereta, Vázquez y Franco, que siempre me han apoyado y estado al pendiente. A mi abuelo Guillermo Vázquez Ramírez, porque gracias a ti tengo la mamá que tengo y en especial a Héctor Vázquez y Guillermo Vázquez, por su apoyo. Gracias.*

*Gran agradecimiento a la Dr. Margarita Palomino Guerrero, por sus sabios consejos, apoyo y dedicación.*

*A mis maestros de la Facultad de Derecho, por compartirme sus valiosos conocimientos y que forman parte de la profesionista que soy hoy.*

*A Berenice Flores, por ser la mejor cómplice de aventuras que puedo tener en ésta vida, por tantas risas, historias, viajes, por siempre estar e impulsarme a ser mejor y recordarme que no debo conformarme. Gracias.*

*A Fabiola Rodríguez, por todas las risas y los buenos momentos que hemos vivido. Gracias.*

*Ivonne Guerra, porque en este tiempo te has convertido en una persona importante en mi vida, Gracias por el apoyo y por siempre estar presente.*

*Noemí Legaria, por ser la amiga con la que disfrute mi estancia en la Universidad, por todo tu apoyo en las aulas y fuera de ellas, además, por tus aportaciones a este trabajo de investigación. Gracias.*

*A Patricia Jiménez, por siempre estar presente y por tantas aventuras, experiencias y por tu apoyo inagotable en momentos difíciles. Gracias*

*A mis amigos, Ángel, Fernando y Joel, por sus consejos, atenciones y apoyo constante. Gracias.*

*A mi tía Lupita García, por su cariño. Gracias.*

*En general a todas las personas que se han cruzado en mi camino y con las que he compartido en esta vida, por su apoyo y los buenos momentos vividos.*

*A chiquita, porque aun cuando querías irte te quedaste conmigo y me enseñaste a hablar el idioma de los sonidos.*

## Índice.

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. LA IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL .....</b>	<b>1</b>
1.1. Jurisdicción Administrativa .....	1
1.1.1. Constitucionalidad del TFJA. ....	1
1.2. Evolución del TFJA. ....	4
1.2.1. Ley Lares. ....	4
1.2.2. Ley del 1 de noviembre de 1865. ....	5
1.2.3. Ley de 27 de agosto de 1936. ....	6
1.2.4. Código Fiscal de 1938. ....	8
1.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1966. ....	9
1.2.6. Ley Orgánica del Tribunal de 1966. ....	10
1.2.7. Ley Orgánica del Tribunal de 1978. ....	11
1.2.8. Ley Orgánica de 1995. ....	13
1.2.8.1. Reforma 30 de diciembre de 1996. ....	14
1.2.8.2. Reforma del 23 de enero de 1998. ....	16
1.2.8.3. Reforma del 31 de diciembre de 2000. ....	16
1.2.8.4. Reforma del 26 de enero de 2006. ....	18
1.2.9. Ley Orgánica de 2007. ....	19
1.2.10. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ....	21
1.3. Estructura del TFJA. ....	22
1.3.1. Funciones del Presidente .....	27
1.3.2. Salas del TFJA. ....	30
1.3.3. La Junta de Gobierno .....	32
<b>CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL. ....</b>	<b>33</b>
2.1. Conceptos Básicos. ....	33
2.1.1. Competencia. ....	33
2.1.2. Competencia Material .....	35
2.1.3. Competencia Territorial .....	35
2.1.4. Competencia por Grado .....	37
2.1.5. Competencia por Cuantía .....	37
2.2. Competencia del TFJA. ....	38
2.1.1. Competencia Material del TFJA. ....	43
2.1.2. Competencia por grado del TFJA .....	48
2.2.4. Competencia por Cuantía del TFJA. ....	49

**CAPÍTULO III. ARTÍCULO 3, FRACCIÓN VII DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (PENSIONES CIVILES).**

.....	50
3.1. Antecedentes.....	50
3.2. Las pensiones civiles del ISSSTE.....	53
3.2.1. Ley abrogada.....	54
3.2.1.1. Pensión por Jubilación.....	54
3.2.1.2. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.....	55
3.2.1.3. Pensión por invalidez.....	55
3.2.1.4. Pensión por causa de muerte.....	57
3.2.1.5. Pensión por cesantía en edad avanzada.....	59
3.2.2. Régimen de pensiones en el ISSSTE.....	60
3.2.2.1. Pensión por Cesantía en Edad Avanzada.....	61
3.2.2.2. Pensión por Vejez.....	62
3.2.2.3. Pensión Garantizada.....	63
3.2.2.4. Pensión por Invalidez.....	65
3.2.2.5. Pensión por causa de muerte.....	65
3.3. Concepto de interés público y Orden público.....	66
3.3.1 Interés Público.....	66
3.3.2. Orden Público.....	68
3.3.3. Diferencias entre orden público e interés público.....	70
3.3.4. Aplicación del interés y orden público en materia de pensiones civiles.....	71
3.4. Procedimiento del cálculo de pensiones.....	72
3.4.1. Pensión por Jubilación.....	77
3.4.2. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.....	77
3.4.3. Pensión por invalidez.....	79
3.4.4. Pensión por Cesantía en edad avanzada.....	79
3.4.5. Pensión por causa de muerte.....	80
3.5. Cálculo del monto de pensión conforme a la Nueva Ley del ISSSTE.....	80
3.5.1. Deficiencias.....	82
3.5.2. Consecuencias.....	85
3.6. Medios de corrección en la inexactitud en el cálculo del monto de la pensiones.....	86
3.6.1. Medios de corrección.....	86

**CAPÍTULO IV. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA Y ORDINARIA.....**

4.1. Juicio contencioso administrativo.....	91
---	----

4.2.	Generalidades del Juicio Contencioso Administrativo.....	97
4.2.1.	Las partes en el juicio.....	98
4.2.2.	El demandante.....	98
4.2.3.	El demandado.....	98
4.2.4.	El tercero.....	99
4.3.	Procedencia del Juicio Contencioso Administrativo.....	100
4.4.	Improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo.....	102
4.5.	Sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo.....	104
4.6.	Vía tradicional u ordinaria.....	105
4.6.1.	Documentos que el demandante deberá adjuntar a su demanda ...	111
4.6.2.	Plazos de la demanda.....	114
4.6.3.	Presentación de demanda.....	115
4.6.4.	Ampliación de demanda.....	116
4.6.5.	Contestación de demanda.....	118
4.6.6.	Contestación a la ampliación de demanda.....	120
4.6.7.	Alegatos.....	120
4.6.8.	Cierre de Instrucción.....	121
4.6.9.	Sentencia.....	121
4.7.	Vía sumaria.....	124
4.7.1.	Procedencia del Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria (artículo 58-2 Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo)..	130
4.7.2.	Improcedencia del Juicio Sumario.....	131
4.7.3.	Plazos de la demanda en la vía sumaria.....	132
4.7.4.	Presentación de la demanda en la vía sumaria.....	132
4.7.5.	Ampliación de Demanda.....	133
4.7.6.	Contestación de Demanda.....	133
4.7.7.	Contestación a la Ampliación de Demanda.....	134
4.7.8.	Sentencia.....	134
4.8.	Propuesta de reforma en adición al artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	135
4.9.	Problemática social de la tardanza en la impartición de justicia: Derecho a vivir con dignidad en la tercera edad.....	145
4.10.	Idoneidad de la reforma en adición al artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	147
	<b>CONCLUSIONES.</b> ....	149
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	154

## **Introducción**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando acuden ante él se encuentra obligado a garantizar a los justiciables su derecho fundamental de tutela judicial efectiva en materia administrativa.

El medio jurisdiccional para hacer válido ese derecho es el juicio contencioso administrativo, el cual contempla tres vías de interposición: la ordinaria, la sumaria, y la resolución exclusiva de fondo; la primera de ellas considera mayor amplitud en los plazos de las etapas procesales del juicio, mientras que la segunda, dado su carácter sumario, conlleva términos simplificados en sus etapas procesales, además, de resolverse de manera unitaria, por último, el juicio de resolución exclusiva de fondo tiene distintas particularidades, como la cuantía y la determinación, la cual se debe referir a elementos esenciales, además de los principios de celeridad y oralidad.

En la actualidad, los juicios contenciosos administrativos en materia de pensiones civiles se tramitan en la vía ordinaria, lo que implica que los pensionados –personas de edad avanzada o que sufrieron alguna disminución en su capacidad física o mental- tengan respuesta sobre la determinación de pensión en un periodo mayor de tiempo y esto, en algunos casos, lamentablemente se resuelve incluso después de su muerte.

Ante esta circunstancia, a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación se analiza el juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles ante Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la finalidad de presentar las particularidades y las necesidades que debe atender el Estado, para garantizar que la impartición de justicia sea pronta y completa.

Así, en el capítulo uno, se abordan los antecedentes históricos que han precedido para la formación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, su naturaleza jurídica, integración y las características de su especialización en la Administración Pública Federal, pues solo así podremos conocer el motivo de las decisiones de ese organismo jurisdiccional y hacia donde se proyectan sus objetivos.

Posteriormente, en el segundo capítulo, dentro de un marco conceptual, se presenta la competencia material, territorial, por cuantía y grado que le corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dado que resulta necesario conocer las diversas materias sobre las que el Tribunal deberá emitir un pronunciamiento. Asimismo, se pretende mostrar el funcionamiento de esta maquinaria jurisdiccional para comprender las tareas que tiene encomendadas y el esfuerzo realizado para atender los principios constitucionales y convencionales que deben cumplir en su actuar cotidiano.

En el tercer capítulo, se expone la materia o esencia del juicio contencioso de pensiones civiles, es decir, el camino que debe seguir la autoridad administrativa para emitir una resolución con apego a las leyes de la materia, pues éste es un acto administrativo que activa ese juicio y sobre el cual el Tribunal valorará si la determinación de la autoridad administrativa se apega a derecho.

Para ello, se mostrará el origen de las pensiones civiles, sus tipos y el marco jurídico que las regula, así como, la trascendencia que tiene para el Estado la regulación de las pensiones en nuestro territorio, la manera en que se acogió el reclamo social, de establecer una instrumentación pública para garantizar la subsistencia de aquellos que han agotado su vida laboral, sus fuerzas físicas y sus capacidades de trabajo, después de llevar una vida laboralmente activa y que ahora esperan poder solventar una vida digna.

Pues recordemos que la pensión es una fuente de distribución de ingresos, porque a través de ella las personas de edad avanzada o personas que por una circunstancia vieron disminuidas su capacidad física o mental (pensionados -grupo vulnerable de la sociedad-) cuentan con un ingreso mensual, desde el momento en que se retiran de la actividad laboral hasta que fallecen y que tiene como finalidad permitir que los pensionados mantengan la calidad de vida que tenían cuando eran trabajadores activos.

Asimismo, se refirieron los elementos que debe considerar la autoridad encargada de realizar el cálculo de la pensión y las repercusiones sociales que conlleva esa acción para el pensionado.

En el último capítulo, se expusieron las características del juicio contencioso administrativo, sus causales de procedencia, improcedencia y sobreseimiento, asimismo se identificarán las partes que intervienen en el juicio, para

posteriormente presentar las etapas procesales del mismo, tanto en la vía ordinaria como en la sumaria, a fin de mostrar las diferencias que presentan las distintas vías de interposición.

Además, se expone el origen y la intención que tuvo el legislador al proponer la implementación de la vía sumaria en el juicio contencioso administrativo, con el objeto de conocer sus características.

Finalmente, se presenta la problemática que implica la tardanza en la impartición de justicia en el juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles, los derechos que envuelve ese juicio, así como las repercusiones que acarrea tanto para los pensionados como para la sociedad.

Expuesto lo anterior, ante la tardanza en la impartición de justicia en los juicios de materia de pensiones civiles sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, proponemos la derogación de la fracción VII, del artículo 3, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que se realice una reforma en adición al artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para implementar que el juicio en materia de pensiones civiles se pueda tramitar en la vía sumaria, lo cual, atendería la garantía de tutela judicial efectiva e implicaría una disminución en el índice de juicios en instrucción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, circunstancia que beneficiaría tanto a los justiciables como al propio Tribunal, pues los pensionados tendrían respuesta pronta sobre el ingreso que por derecho les corresponde percibir y con el que cubrirán sus necesidades básicas.

De esta manera, consideramos que la presente investigación contribuirá a proteger los derechos humanos de los gobernados y que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales y convencionales en materia de impartición de justicia.

## **CAPÍTULO I. LA IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. (TFJA)**

### **1.1. Jurisdicción Administrativa**

La jurisdicción administrativa surge a partir del movimiento que dio origen a la Revolución Francesa, que tenía como uno de sus principales objetivos defender el principio de división de poderes, es decir, luchar por que cada poder ejerciera únicamente las atribuciones que le confería la ley sin interferir en las funciones de otros poderes. En este sentido, dada la necesidad de dar cabal cumplimiento a la división de poderes se consideró la creación de un órgano jurisdiccional, independiente de los Tribunales judiciales, que se encargara de conocer y dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y los actos emitidos por las autoridades del Poder Ejecutivo.

Así entonces, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entendido como órgano jurisdiccional con facultades, otorgadas por Ley, encargado de resolver controversias entre la administración pública y los particulares, tiene su origen en el sistema contencioso administrativo francés, en el que la jurisdicción administrativa evitaría que los Tribunales Judiciales intervinieran en los procedimientos de carácter administrativo, salvaguardando el principio de la división de poderes y la independencia entre funcionamiento y operación de la Administración Pública y el Poder Judicial.

Ahora bien, sabiendo el origen de la jurisdicción contenciosa, pasaremos a un entorno nacional en el que se expondrá primeramente el desarrollo de la justicia administrativa en México en el ámbito constitucional para posteriormente presentar el desarrollo legislativo federal.

#### **1.1.1. Constitucionalidad del TFJA.**

En un principio la constitucionalidad del Tribunal encargado de impartir justicia administrativa en México fue cuestionada debido a que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 establecía que éste formaba parte del Poder Ejecutivo, lo cual

vulneraba el principio de división de poderes al ir en contra de las disposiciones constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina, debido a que los instrumentos normativos de la época establecían que las controversias de orden administrativo, estaban comprendidas dentro del orden civil por lo que los encargados de resolver estas controversias eran los Tribunales Civiles.

Así entonces, se argumentaba que el Tribunal era inconstitucional, porque estaba dentro del poder ejecutivo ejerciendo funciones jurisdiccionales sin que existieran disposiciones constitucionales que permitieran la creación de tales Tribunales Administrativos. En ese sentido, y para eliminar las barreras legislativas que permitieran la creación de Tribunales Administrativos, en 1946 se reforma la fracción I, del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para conocer las controversias en contra de las sentencias de segunda instancia o las dictadas por los tribunales administrativos creados por las leyes federales, siempre que estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; con esta reforma se reconoce por primera vez la constitucionalidad de los tribunales administrativos, circunstancia que actualmente se reconoce en el fracción III de ese artículo.

Posteriormente, en 1967, paralela a la promulgación del Código Fiscal de la Federación, se da la segunda reforma constitucional que establecía que las leyes federales podrían instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tendrían a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Finalmente, en el camino del reconocimiento constitucional de la justicia administrativa, en 1987 se reformó el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que faculta al Congreso de la Unión para emitir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos<sup>1</sup>, con esta

---

<sup>1</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso Administrativo*, décima edición, Editorial Porrúa, México 2002, p.69.

reforma se justifica absolutamente la creación del Tribunal, la legalidad de sus fallos y su funcionamiento.

Actualmente la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentra plenamente reconocida, en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

*“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene la facultad:*

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”*

En ese sentido, en nuestros días el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no obstante, su origen como un ente que forma parte del poder ejecutivo, cuenta con pleno reconocimiento Constitucional, específicamente en el artículo 73, fracción XXIX, inciso h), que faculta al Congreso de la Unión para emitir una ley que instituya al Tribunal dotado de plena autonomía de los poderes de la Unión para emitir sus fallos, así como leyes que regulen su funcionamiento y organización.

Así entonces, con el reconocimiento constitucional alcanzado, el veintisiete de mayo de dos mil quince, se dio una reforma constitucional para cumplir las políticas públicas del ejecutivo federal en materia de combate a la corrupción, la cual dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción; por lo que, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de ellos, el diverso 113 de la carta magna, que establece la creación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que contempla al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como uno de sus integrantes.

## 1.2. Evolución del TFJA.

### 1.2.1. Ley Lares.

El origen de la jurisdicción administrativa mexicana se remonta al año de 1853, cuando el Ministro Teodosio Lares crea la “Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo”, mejor conocida como “Ley Lares”, la cual instituía que el Poder Judicial no debía tener ninguna injerencia en el Poder Ejecutivo, por lo que el único que estaba facultado para conocer de controversias entre la autoridad administrativa y el particular era la misma autoridad administrativa.<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, la Ley Lares instauró la formación de un Consejo de Estado, integrado por consejeros nombrados por el representante del Poder Ejecutivo. El Consejo estaría encargado de impartir justicia administrativa en temas relacionados con Obras Públicas; ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; las rentas nacionales; actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; ejecución y cumplimiento, cuando sea necesaria la aplicación del derecho civil.<sup>3</sup>

No obstante lo anterior, la creación y promulgación de la Ley Lares para el arreglo de lo contencioso administrativo, trajo consigo diferentes controversias entre ellos una vulneración al principio de división de poderes, por lo que en el año de 1865 Ignacio Luis Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, declara que la Ley es inconstitucional, debido a que la autoridad administrativa resolvía sobre sus propios actos creando una desventaja para el particular. Los miembros del Consejo eran nombrados por el presidente, lo cual implicaba la reunión del Poder Ejecutivo y el Judicial en el Presidente de la República.<sup>4</sup> Posteriormente

---

<sup>2</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 23.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> RAMÍREZ CHAVERO, Iván. *El juicio Contencioso Administrativo*, 2ª Edición, Editorial SISTA, México, 2006, p. 25.

este concepto fue plasmado en la Constitución de 1857 en el diverso 51 el cual establece lo siguiente:

*“El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”.<sup>5</sup>*

### **1.2.2. Ley del 1 de noviembre de 1865.**

Durante el Imperio de Maximiliano, hubo otro intento para implementar la regulación de lo contencioso administrativo en México, a través de la promulgación de la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, el 1° de noviembre de 1865.

Sin embargo, si bien la Ley Lares y la Ley sobre lo Contencioso Administrativo pretendían la separación de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en apego al principio de separación de poderes, la constitucionalidad de la justicia administrativa fue cuestionada, ya que ambas leyes concentraban en el Poder Ejecutivo la facultad de dirimir controversias sobre actos emitidos por la administración federal reuniendo en una sola persona, el Presidente de la República, las facultades del poder ejecutivo y judicial lo cual vulneraba el principio de división de poderes al ir en contra de las disposiciones constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina, debido a que los instrumentos normativos de la época establecían que las controversias de orden administrativo, estaban comprendidas dentro del orden civil por lo que los encargados de resolverlas eran los Tribunales Civiles dependientes del Poder Judicial<sup>6</sup>.

Así entonces, se argumentaba que el Tribunal administrativo era inconstitucional ya que ejercía funciones jurisdiccionales dependiendo del Poder Ejecutivo, sin que existieran disposiciones constitucionales que permitieran la creación de tales Tribunales Administrativos.

---

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo II, 15ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 701.

<sup>6</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Op. Cit. p. 26.

Por lo anterior las leyes de 1853 y 1865 sobre justicia administrativa tuvieron una vida transitoria sin aportaciones relevantes a las leyes posteriores de justicia administrativa, no obstante su importancia como primeros antecedentes que hubo en nuestro país en relación con la jurisdicción administrativa.

### **1.2.3. Ley de 27 de agosto de 1936.**

Después de dos desafortunados intentos por establecer la justicia administrativa en México, en agosto el 27 de agosto de 1936 el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, expidió la Ley de Justicia Fiscal, que creaba el Tribunal Fiscal de la Federación dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

La Ley de Justicia Fiscal, estuvo a cargo de los juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuen, los cuales argumentaban que:

*“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica un ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integren ese Poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la Republica ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda petición, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga, de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.*

*La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que respectivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio*

*descentralizado o personalizado, con la connotación que a estos términos señala la teoría del derecho administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es solo para mostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejerce, sin intervención del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo".<sup>7</sup>*

No obstante la precisión que se hizo sobre la autonomía del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, el hecho que este se encontrara dentro del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, creó muchas dudas sobre su funcionamiento y sobre la constitucionalidad del mismo; sin embargo, como establece Manuel Lucero Espinosa "este aspecto fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que en tanto el Poder Judicial tuviera conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada".<sup>8</sup>

Así entonces, la Ley de Justicia Fiscal de 1936, dotó de plena autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación para dictar sus fallos, creando así un tribunal de justicia delegada que conocería exclusivamente de la materia tributaria y que aun siendo parte del Poder Ejecutivo, no estaba subordinado al Presidente de la República, ni al Secretario de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior quedó plasmado en el artículo 1 de esta Ley de Justicia Fiscal:

*"El Tribunal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa".<sup>9</sup>*

Respecto a la estructura del Tribunal, la Ley de Justicia Fiscal determinó que este se integraría por quince magistrados, nombrados por el Presidente de la

---

<sup>7</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, pp. 15-16.

<sup>8</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Op. Cit., pp. 29-30.

<sup>9</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, p. 27

República a propuesta de Secretaría de Hacienda y Crédito Público con ratificación del Senado, los cuales durarían en su cargo un periodo de 6 años que funcionarían en pleno y contaría con cinco salas compuestas por tres magistrados cada una. El Tribunal estaría dirigido por un Presidente que ocuparía su cargo por un año con la posibilidad de ser reelecto.

En relación a la competencia del Tribunal, la Ley de 1936 mandaba que éste solo conocería de los juicios interpuestos en contra de resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus dependencias y por los organismos fiscales autónomos, es decir le concedía facultades sólo para conocer asuntos de la materia Tributaria y le permitía establecer sus propios criterios de jurisprudencia siendo éstos obligatorios para el mismo.

Sin embargo, la Ley de Justicia Fiscal de 1936 sólo tuvo una vigencia de dos años, ya que, en 1938, al promulgarse el Código Fiscal de la Federación, se retoma el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y se subsanan los vacíos legales de la Ley de 1936.

#### **1.2.4. Código Fiscal de 1938.**

El 31 de diciembre de 1938 fue promulgado el primer Código Fiscal de la Federación en México, que entró en vigor el 1° de enero de 1939. Este código supuso un gran avance para el país en materia tributaria, ya que no abandonó los avances que la Ley de Justicia Fiscal aportó a la evolución de la materia tributaria; por el contrario el Código Fiscal contempló en su totalidad a la Ley de Justicia Fiscal de 1936 “y además incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.”<sup>10</sup>

Así entonces, el Código Fiscal de 1938 introdujo varios cambios que ampliaron la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, entre ellos adicionó una fracción que permitía al Congreso dotar al Tribunal de competencia

---

<sup>10</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 76.

en diversas materias a través de leyes especiales<sup>11</sup>, otorgándole facultades para conocer de controversias en materia de reclamación de créditos a cargo del Gobierno Federal, fianzas expedidas a favor de autoridades Federales y Locales, cumplimiento e interpretación de Contratos de obras públicas celebrados por dependencias del Ejecutivo Federal y juicios en relación con la determinación de las Pensiones civiles a cargo del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.

Respecto a la estructura del Tribunal, el Código Fiscal de la Federación contemplaba en un principio la misma estructura que la Ley de 1936, sin embargo, el desarrollo de la justicia administrativa obligó la ampliación del Tribunal. Así entonces, la reforma de 1947 al Código Fiscal aumentó a veintiuno el número de magistrados que componían el Tribunal y adicionó dos Salas a la estructura del mismo; para 1962 la estructura del Tribunal volvería a sufrir un cambio que aumentaría a veintidós<sup>12</sup> el número de Magistrados, esto con el fin de que el Magistrado Presidente dejara de formar parte de las Salas<sup>13</sup>.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tuvo una vigencia de 28 años, en el transcurso de los cuales agrupó las leyes generales y especiales sobre la materia, estableció el procedimiento a través del cual se resolverían los conflictos entre la Administración Pública y el particular, y se encargó de establecer la competencia del Tribunal y la estructura para el funcionamiento de éste. Finalmente, el Código Fiscal de 1938 se derogó el 31 de marzo de 1967 para dar paso al Código Fiscal de la Federación que se expidió el 30 de diciembre de 1966.

#### **1.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1966.**

El Código Fiscal de 1966, que entró en vigor el 1° de abril de 1967, surge de la necesidad de subsanar las fallas de técnica legislativa que contenía el Código Fiscal de la Federación de 1938 y como respuesta al objetivo de la

---

<sup>11</sup> ORTEGA CARRIÓN, Carlos, *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 169.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Se estipuló que el Magistrado Presidente sólo debía formar parte de una Sala cuando un Magistrado faltara temporalmente y su ausencia no excediera de un mes.

Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo, que pretendía que los países latinoamericanos aprovecharan al máximo los tributos que percibían de sus habitantes.<sup>14</sup>

En este orden de ideas, el Código de 1966 además de corregir las fallas de técnica legislativa, trató de subsanar las lagunas jurídicas que tenía el anterior ordenamiento en materia tributaria, precisó como se formaría la jurisprudencia en dicha materia y adicionó un capítulo de Recursos que podía utilizar el particular para su defensa frente a los actos administrativos del Estado.

El Código Fiscal de la Federación formulado en 1966 no tuvo gran aportación en materia fiscal, ya que únicamente reestructuró el Código anterior y eliminó lo relativo a la estructura, funcionamiento y competencia del Tribunal plasmándolo en la Ley Orgánica de 1966.

#### **1.2.6. Ley Orgánica del Tribunal de 1966.**

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, entró en vigor el 1° de agosto de 1967, como la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación contemplada en la legislación mexicana. Ésta Ley establecía el funcionamiento, la estructura y la competencia del Tribunal.

Respecto a la estructura del Tribunal la Ley Orgánica de 1966 continuó respetando la integración del mismo por veintidós Magistrados que actuaban en pleno o en siete Salas conformadas por tres Magistrados cada una. El Presidente de la República continuó designando a los Magistrados que conformaban el Tribunal cada seis años, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ratificados por el Senado.

Por lo que se refiere a la competencia del Tribunal, la modificación de la legislación en materia de justicia administrativa acrecentó las facultades de este órgano jurisdiccional que ahora era competente para conocer de las controversias surgidas de las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro

---

<sup>14</sup> Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO. *De lo Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 2013. p. 77.

Social, de las pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, las resoluciones que imponían responsabilidades a funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, la interpretación de contratos de obra pública, así como de las multas por infracciones a las leyes federales o del distrito federal y de los juicios de lesividad.

### **1.2.7. Ley Orgánica del Tribunal de 1978.**

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, entró en vigor el primero de agosto del mismo año y cambió la organización y funcionamiento del Tribunal en respuesta a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba creando unidades administrativas regionales a las que asignaba la resolución de asuntos de acuerdo a la circunscripción territorial de cada una.

En este orden de ideas, con la creación de las unidades administrativas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los contribuyentes cuyo domicilio se encontrara dentro de la circunscripción territorial de éstas, podían interponer recursos administrativos en contra de las resoluciones emitidas por las unidades administrativas. Sin embargo, para interponer el juicio de nulidad a las resoluciones emitidas por las unidades administrativas ante el Tribunal Fiscal de la Federación debían trasladarse a la zona metropolitana, ya que el Tribunal no contaba con distribución regional.

Así entonces, en 1978, en respuesta al crecimiento demográfico y a la necesidad de establecer un equilibrio entre el desarrollo del área metropolitana y el resto del país, se creó la Sala Superior y once Salas Regionales, encaminadas a elevar el nivel de eficiencia de la función pública al atender las necesidades de la sociedad respecto a la resolución de conflictos y la impartición de justicia en las regiones del interior del país.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, TFJFyA, Ob. Cit. p. 247.

Este acontecimiento marcó una nueva etapa en el desarrollo del Tribunal, que cambió su estructura y funcionamiento, al descentralizarse del entonces Distrito Federal. Asimismo, se diversificaron las Funciones de la Sala Superior y las Salas Regionales; por un lado, la Sala Superior conocía de los recursos ordinarios que establecía el Código Fiscal de la Federación, asimismo conocía de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia y de las funciones administrativas del Tribunal, también era la encargada de unificar el criterio jurisdiccional que formulaba el Tribunal y ejercía facultades sancionatorias contra servidores públicos responsables por incumplimiento de una determinación emitida por la Sala.

Otra aportación significativa de la Ley de 1978 consistió en establecer por primera vez la competencia por cuantía dentro del Tribunal; a partir de esta Ley la Sala Superior fue la encargada de conocer sobre los juicios que excedieran cien veces el salario mínimo general vigente para el entonces Distrito Federal elevado al año; asimismo, la Sala Superior conocía de los juicios en los que para su resolución fuera necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Respecto a la integración de la Sala Superior, el número de Magistrados se redujo y ésta se integró por nueve Magistrados en tanto las Salas Regionales se integraban por tres Magistrados cada una, designados todos por el Presidente de la República que requería únicamente la aprobación del Senado para confirmar su elección; el nombramiento de cada Magistradosse otorgaba por un periodo de seis años y en el mismo se establecía si sus funciones las ejercería en la Sala Superior o en la Sala Regional.

En cuanto a las Salas Regionales, la Ley Orgánica de 1978 pretendió con su creación disminuir la carga de trabajo y cumplir el principio de impartir una justicia pronta y expedita, además de poner al alcance de los gobernados que vieran afectada su esfera jurídica los medios de defensa idóneos para su tutela.

### **1.2.8. Ley Orgánica de 1995.**

El 31 de diciembre de 1981 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1° de enero de 1983, a excepción del Título VI que entró en vigor el 1° de abril de 1981. En este nuevo Código, se incluyeron las disposiciones relativas al recurso de queja, para lograr un adecuado cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal, con estos cambios establecidos en el Código Fiscal se generaron modificaciones que se reflejaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995, amplió la competencia material del Tribunal e “incorporó en favor de este tribunal el conocimiento de casi la totalidad de las materias administrativas que conocen las dependencias de la administración pública centralizada, en virtud que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento, es competente para conocer de las resoluciones al recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual es procedente para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, de las materias que regula dicho ordenamiento procedimental.”<sup>16</sup>

Así entonces, el Tribunal conocía de los juicios promovidos contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determinara la existencia de una obligación fiscal, se fijara cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación; de igual forma procedía contra las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución procediera de conformidad con las Leyes Fiscales; Así como las que impusieran multas por infracción a las normas administrativas o bien, aquellas que causen agravios en materia fiscal; y las que reduzcan las pensiones sociales de los miembros del ejército, fuerza aérea, armada nacional, así como las pensiones

---

<sup>16</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/el/el12.htm>. Fecha de consulta 20 de agosto de 2018, hora: 17:20.

civiles con cargo al erario público o al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado. También las dictadas en interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública; las que constituyan responsabilidad contra servidores públicos; las que requirieran el pago de garantías a favor de la federación; las que negaran la indemnización a los particulares, e impongan sanciones administrativas según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo anterior, entre los antecedentes de lo Contencioso Administrativo en México, la Ley Orgánica de 1995 tuvo gran trascendencia, ya que al ampliar la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, y dotarlo de competencia administrativa, comenzó el proceso que, más adelante, cambió la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>17</sup>

La Ley de 1995, conservo la autonomía y estructura del Tribunal que siguió integrado por una Sala Superior y once Salas Regionales cuyos miembros eran electos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, con una duración de seis años.

#### **1.2.8.1. Reforma 30 de diciembre de 1996.**

Esta reforma se originó en respuesta a la modificación realizada al Código Fiscal de la Federación, en específico al artículo 239-A, que adecuaba el régimen de competencia de la Sala Superior, para resolver por atracción los juicios atendiendo a sus características especiales, con el fin de lograr una mejor impartición de justicia.

Antes de la reforma la facultad de atracción de la Sala Superior, funcionaba a criterio del Presidente del Tribunal de considerar o no de vital importancia y trascendencia un juicio. Con la reforma del 1996 se establece que el Pleno de la

---

<sup>17</sup>Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, donde se reforman diversas disposiciones fiscales entre ellas la transformación del Tribunal que se explicará adelante.

Sala Superior sólo resolvía por atracción los juicios con características especiales cuyo supuesto este contenido en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239-A, fracción primera, inciso B:

*“ARTÍCULO 239-A. El Pleno de las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrá ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.*

*I. Revisten características especiales los juicios en que:*

- a) El valor del negocio exceda de 3500 veces con número el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida o,*
- b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, en este caso del Presidente del Tribunal, también podrá solicitar la atracción.”*

Disposición que hoy acoge el artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, la reforma de 1996 al Código Fiscal de la Federación, tuvo repercusión en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y derogó los artículos 20, fracción II, y 37, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, referentes al recurso de apelación toda vez “...que había ocasionado una centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad, ya que su resolución corresponde en exclusiva a la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que tiene su sede en la Ciudad de México, (se deroga la sección segunda del capítulo X del título 6° denominada “de la Apelación”, que comprende los artículos 245, 246, 247 y 249, segundo párrafo, Código Fiscal de la Federación)”<sup>18</sup>

La derogación de los preceptos en los que se establecía el recurso de apelación buscó mejorar la impartición de justicia al unificar los recursos

---

<sup>18</sup> <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp>DICTAMEN/ORIGEN, Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018, hora: 18:20.

procesales que las autoridades demandadas tenían a su alcance para impugnar las sentencias definitivas que dictaran las salas regionales del Tribunal, así como permitir la regionalización de la justicia fiscal y fijar en la ley los requisitos que debían cumplir los juicios para que la Sala Superior del Tribunal ejerciera la facultad de atracción.

#### **1.2.8.2. Reforma del 23 de enero de 1998.**

En contraste con la reforma de 1996 que tuvo repercusión en diversos artículos de diferentes ordenamientos, la reforma de 1998 modificó exclusivamente el artículo 4º primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en atención a la reforma constitucional que se realizó sobre el tema de nacionalidad mexicana. Por tanto, el artículo 4º primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que establecía los requisitos para ser Magistrado quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 4º: para ser Magistrado de Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en Derechos con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal.”<sup>19</sup>*

#### **1.2.8.3. Reforma del 31 de diciembre de 2000.**

En el año 2000 el Congreso de la Unión aprobó una de las reformas más importantes en la evolución del contencioso administrativo y en materia fiscal, ya que, a través de ella, surgieron nuevas leyes, se agregaron disposiciones y se modificó la denominación del Tribunal.

La reforma que originó grandes modificaciones en materia fiscal - administrativa, comenzó modificando la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en razón del aumento de competencia material que a lo largo del tiempo había adquirido el

---

<sup>19</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995, reforma del 23 de enero de 1998, pp. 484 y 485

Tribunal. El cambio de denominación del Tribunal a su vez provocó el cambio de nombre de su Ley Orgánica y la adecuación de los ordenamientos en la materia.

*“Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:*

...

*III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

Otros cambios contenidos en el Decreto de reforma del 2000 en materia de justicia fiscal y administrativa consistieron en otorgarle competencia al Tribunal para conocer de los juicios promovidos en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos que establece la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Asimismo, le confirió facultades al Pleno para determinar las regiones, sedes de las Salas y el número de éstas y facultó al Pleno para determinar la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las secciones o las Salas.

Como podemos observar, la reforma del año 2000 amplía la competencia del Tribunal y le asigna la tarea de resolver, no sólo juicios contra resoluciones que concluyan el recurso de revisión contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sino también controversias surgidas de actos dictados por las autoridades administrativas.

*“Por lo que hace a la negativa ficta, el proyecto incorpora a la legislación orgánica del Tribunal, la disposición referente a esta institución, facultando para conocer de toda resolución negativa ficta que se origine en aquellos asuntos relativos a su competencia expresa, aun cuando las autoridades a las que se les atribuyan, no sea formalmente, autoridades fiscales...”*

*Por lo que toca a los documentos que se deben adjuntar a la demanda, se simplifica...*

*Por otra parte, y al igual que hasta ahora, en el caso de créditos fiscales se suspende el procedimiento siempre que exista la correspondiente garantía a interés fiscal.*

*Así mismo, se propone a esa Soberanía la regulación específica de las diligencias de exhorto, a fin de lograr el desahogo de alguna prueba admitida o la notificación de algún acuerdo o resolución dictada por alguna Sala o Sección del Tribunal que deba ser practicado por otra Sala o en una región distinta a la de su sede.*

*En atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa... ha considerado necesario el establecimiento de varias Salas Regionales, bajo los principios de regionalización y distribución equitativa de los asuntos a su cargo.”<sup>20</sup>*

Por otra parte, toda vez que el Tribunal contaba con facultades en materia fiscal y administrativa, el procedimiento contencioso administrativo contemplado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación se volvió ineficiente, motivando su derogación y la creación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1° de enero de 2006, en la que se regula el juicio de nulidad fiscal federal y otorga al Tribunal la facultad para exigir el cumplimiento de sus fallos a través de la imposición de sanciones.

#### **1.2.8.4. Reforma del 26 de enero de 2006.**

Seis años después de la reforma que modificara el nombre del Tribunal, se reforma la entonces Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 26 de enero del 2006. Esta reforma adicionó un segundo párrafo al artículo 1° de la mencionada Ley y confirió autonomía presupuestaria al Tribunal con la finalidad de que la labor jurisdiccional que desempeñaba este órgano jurisdiccional no se viera afectada por la reducción de presupuesto de años anteriores.

*“Artículo 1º. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con organización y atribuciones que esta Ley establece.*

---

<sup>20</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, TFJFyA, Ob. Cit. pp. 491-493.

*El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será elaborado exclusivamente por sus órganos internos en los términos de esta ley y enviando al Ejecutivo Federal para su trámite correspondiente. Dicho proyecto de presupuesto solo podrá ser modificado por la Cámara de diputados.<sup>21</sup>*

### **1.2.9. Ley Orgánica de 2007.**

Para el año 2007, se expide, por Decreto de fecha 06 de diciembre, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en la que se incorpora la Junta de Gobierno y Administración, órgano que contará con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional.

Quince días después de la promulgación del decreto de Ley se genera la primera reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica, quedando de la siguiente manera:

*“Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.”*

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007 se caracteriza esencialmente por dos cuestiones:

a) Un radical cambio estructural respecto de las funciones de gobierno y administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y

b) Procurar emparejar la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso

---

<sup>21</sup><http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp>, Fecha y hora de consulta 29 de septiembre de 2018, 17:30.

Administrativo, tanto en lo orgánico con en lo procesal.”<sup>22</sup> Como se puede advertir el Tribunal, siempre ha tenido como objetivo, lograr una justicia pronta y expedita, para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública, procurando siempre la imparcialidad y la autonomía en sus fallos y en sus funciones.

Posteriormente mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, el 10 de diciembre de 2010 y el 03 de junio de 2011, se promulgan nuevas reformas a la Ley Orgánica, a consecuencia de las modificaciones que se dieron en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, como la instauración del Juicio en Línea, el Juicio Contenciosos Administrativo instaurado en la vía sumaria, medidas cautelares y la integración de las actuaciones en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, entre otras.

Dentro de estas reformas una de las principales fue la referente a la materia de propiedad intelectual, consecuencia de la reforma a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo de abril de 2001, que instituye la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual y da competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer de los juicios interpuestos en contra de actos de autoridad emitidos por el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual.

Para octubre de 2011, con la finalidad de atender de manera pronta las demandas presentadas ante el Tribunal, agilizar la instrucción y elevar la calidad de sus resoluciones, se crea la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la actividad del Estado, entró en funciones el 1° de diciembre del mismo año, con sede en el Distrito Federal.

---

<sup>22</sup> Boletín Mexicano de Derecho Comparado, PEREZ LOPEZ, MIGUEL, La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año XL, Núm. 122, mayo-agosto 2008, p. 1063.

### **1.2.10. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

A mediados del año dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión aprobó una serie de leyes, entre las que se encontraba la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Dicha ley fue el resultado de las propuestas de reforma del ejecutivo federal para cumplir las políticas públicas en materia de combate a la corrupción en las dependencias públicas.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa provocó diversas transformaciones en el Tribunal, la más evidente quizá fue el cambio de denominación del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a Tribunal Federal de Justicia Administrativa. No obstante lo anterior, el cambio de denominación del órgano jurisdiccional, la competencia del Tribunal en materia fiscal no salió de la esfera de jurisdicción del órgano.

Otro cambio que produjo la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue en relación a la competencia del Tribunal, contenida en el artículo 3° de la Ley en comento, pues se le otorgó competencia para imponer sanciones por faltas administrativas, cometidas por servidores públicos, que la ley considerara graves; así como a los particulares involucrados en la realización de las mismas.

Asimismo, dentro del funcionamiento del Tribunal se produjeron cambios importantes, ya que por una parte la Sala Superior, quedaba integrada por 16 Magistrados, que se dividirían en tres secciones; la tercera de las secciones, encargada de conocer sobre apelaciones interpuestas en contra de las sanciones que imponga la sala especializada en materia de responsabilidades administrativas, quedaría integrada exclusivamente por 3 Magistrados y para ello, se crearán cinco salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, que serán las encargadas de imponer las sanciones correspondientes por faltas administrativas de servidores públicos y a los particulares que se encuentren involucradas en las mismas, de esta manera la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa convirtió al órgano

jurisdiccional en un Tribunal juez de la actuación de los servidores públicos y no sólo un Tribunal de legalidad de los actos administrativos.

En relación a la estructura del Tribunal, esta se encuentra contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su artículo primero que establece que dicha ley “...*tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*”<sup>23</sup>, bajo esa tesitura en el artículo segundo de la Ley Orgánica se instaaura, que el Tribunal se integra por una Sala Superior, las Salas Regionales, ya sean especializadas o auxiliares, y la Junta de Gobierno y Administración.

### **1.3. Estructura del TFJA**

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se compone de dieciséis Magistrados, catorce de los cuales, incluido el Presidente del Tribunal, ejercen funciones jurisdiccionales, los dos Magistrados restantes formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.

Bajo la composición arriba descrita, la Sala Superior funcionará en Pleno General, integrado por los dieciséis Magistrados que integran las tres secciones en la que se divide; en Pleno Jurisdiccional, compuesto por el Presidente del Tribunal -que no integra ninguna sección de la Sala Superior-, y los diez magistrados que integran la primera y segunda sección de dicha Sala.

La primera y la segunda sección de la Sala Superior cuentan con cinco Magistrados cada una y tienen competencia en materia administrativa y fiscal, en tanto la Tercera sección únicamente se integra por 3 Magistrados y cuenta con competencia en materia de responsabilidades administrativas; es la única de las tres Secciones de la Sala Superior que debido a su naturaleza no integra el Pleno jurisdiccional.

---

<sup>23</sup> Artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2016.

Ahora bien, respecto a las facultades de cada una de las partes integrantes de la Sala Superior debemos decir que el Pleno General, de acuerdo al artículo 16 de la Ley deberá:

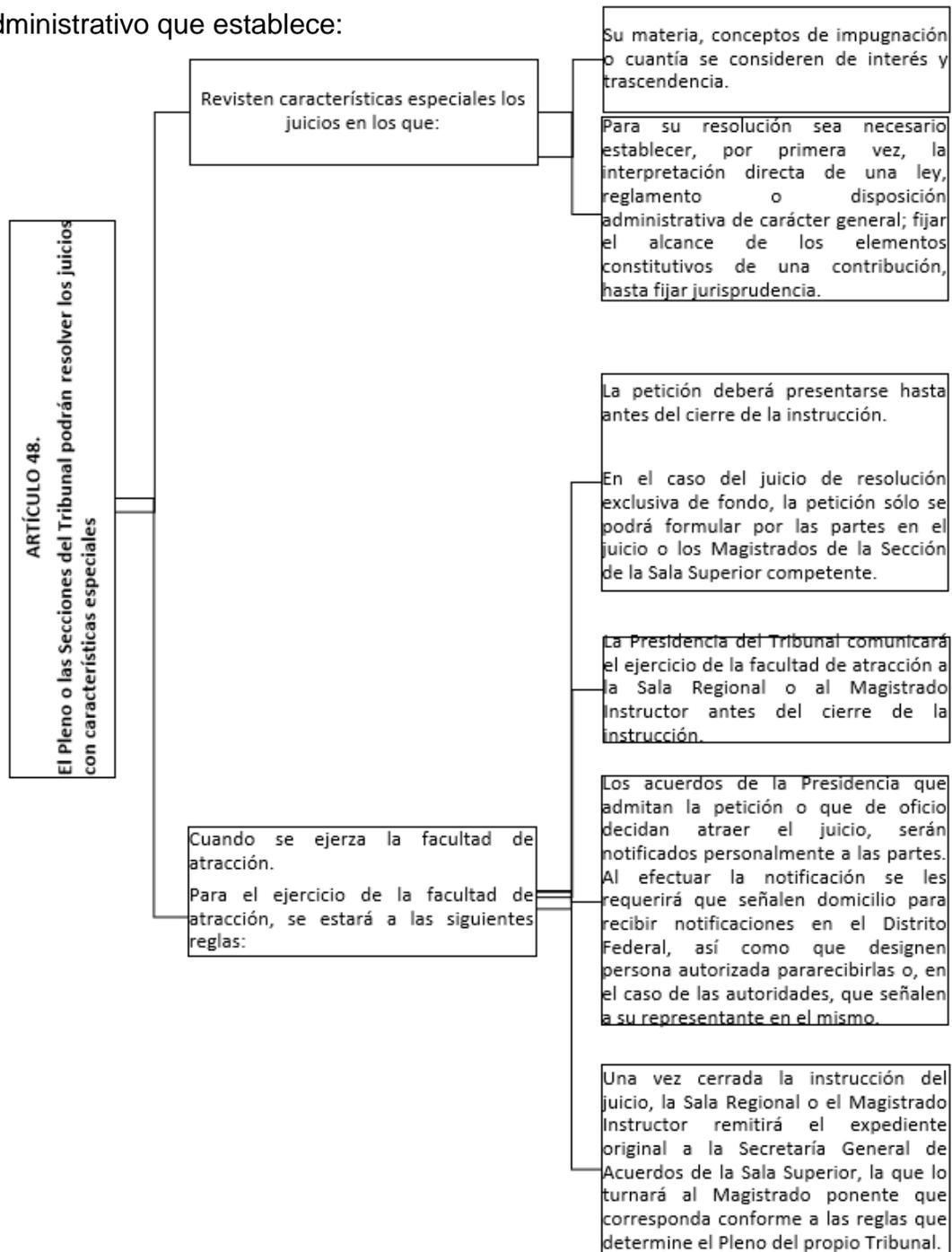
<b>Facultades del Pleno General</b>	
<b>Resolver</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos</li> <li>- Los juicios con características especiales, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;</li> <li>- Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de sus actos</li> <li>- Resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes.</li> <li>- Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite.</li> <li>- Las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional y de Sala Auxiliar designar entre los Secretarios los que deban sustituirlos.</li> <li>- Dictar sentencia en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración.</li> </ul>
<b>Normativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal.</li> <li>- Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere la presente ley.</li> </ul>
<b>Decisiones sobre estructura orgánica del Tribunal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elegir al Presidente del Tribunal, a los Magistrados de las Salas Superior y Regional, a los que integrarán la Junta de Gobierno y Administración, al Secretario General de Acuerdos, y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal</li> <li>- Aprobar y proponer al Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración.</li> <li>- Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones.</li> <li>- Someter a consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado.</li> </ul>

<b>Otras facultades del Pleno General</b>	
	Determinar las Salas Regionales o Especializadas que sean auxiliadas por las Salas a que se refiere el artículo 38-Bis de esta LFPCA, así como el número y cualidad de los asuntos que se enviarán a dichas Salas
	Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal

Por su parte, en términos del artículo 17, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las facultades para el Pleno Jurisdiccional son:

<b>Facultades del pleno jurisdiccional</b>	
<b>Jurisprudencia</b>	Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal.
	Aprobar las tesis y precedentes del Pleno Jurisdiccional y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal.
	Resolver las contradicciones de criterios, tesis o jurisprudencias sustentados por las Salas Regionales y Secciones de Sala Superior.
<b>Resolver</b>	Los juicios con características especiales, con excepción de los que sean competencia exclusiva de la Tercera Sección.
	La instancia de aclaración de sentencia.
	Quejas relacionadas con cumplimiento de las resoluciones que emita.
	En Sesión Privada sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal
<b>Dictar sentencia interlocutoria</b> en los incidentes que procedan respecto de los asuntos de su competencia, y cuya procedencia no esté sujeta al cierre de instrucción.	
En los asuntos del conocimiento del Pleno Jurisdiccional, <b>ordenar que se reabra la instrucción</b> y la devolución de los autos que integran el expediente a la Sala de origen, en que se advierta una violación substancial al procedimiento, o para realizar algún trámite en la instrucción.	
Conocer de asuntos de responsabilidades en los que se encuentren involucrados Magistrados de Salas Regionales y ejecutar la sanción.	
Determinar las medidas procedentes para la efectiva ejecución de sus sentencias	
Ejercer de oficio la <b>facultad de atracción</b> para la resolución de los recursos de reclamación y revisión, en casos de trascendencia que así considere o para fijar jurisprudencia	

Asimismo, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo otorga otras facultades a la Sala Superior, como lo es la facultad de atracción, que consiste en que la Sala Superior conocerá y resolverá de los asuntos que consideren de interés y trascendencia, por materia, por conceptos de impugnación, por cuantía o cuando para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley. Lo anterior se encuentra contemplado en la fracción II, del artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que establece:



El Pleno Jurisdiccional a su vez, se divide en dos secciones, las cuales están integradas por cinco Magistrados cada una; cada sección tendrá un presidente, que será electo de entre los mismos integrantes de la sección y dura en su encargo un año, éste no puede ser reelecto para el periodo inmediato siguiente. Sus facultades se encuentran contempladas en artículo 18 de la ley en cita y son las siguientes:

<b>Facultades de las secciones de la Sala Superior del TFJA</b>	
<b>Resolverá</b>	Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;
	Resolver los juicios con características especiales, con excepción de los que sean competencia exclusiva de la Tercera Sección
	Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes que procedan respecto de los asuntos de su competencia, y cuya procedencia no esté sujeta al cierre de instrucción;
	Resolver la instancia de aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes para la efectiva ejecución de las sentencias que emitan
	Ordenar que se reabra la instrucción y la consecuente devolución de los autos que integran el expediente a la Sala de origen, en que se advierta una violación substancial al procedimiento, o en que así lo amerite;
	Resolver los juicios con características especiales.
	Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
	Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables
	Resolver los conflictos de competencia de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

<b>Facultad sobre jurisprudencia de las secciones de la Sala Superior</b>	
<b>Jurisprudencia</b>	Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

<b>Otras facultades de las secciones de la Sala Superior</b>	
Elegir de entre sus Magistrados al Presidente de la Sección correspondiente	
Designar al Secretario Adjunto de la Sección que corresponda, a propuesta del Presidente de la Sección.	
Los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, salvo que la Sala Superior ejerza su facultad de atracción;	

### **1.3.1. Funciones del Presidente**

El Presidente del Tribunal es la máxima autoridad del mismo, encargado de representar a ese órgano jurisdiccional, el Presidente es elegido, por un único periodo de tres años por el Pleno General, en la primera sesión del año siguiente a aquel en que concluya el periodo del Presidente en funciones.

Las funciones del Presidente, contempladas en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal son:

<b>Facultades del Presidente del Tribunal</b>	
<b>Representación</b>	Del Tribunal, Sala Superior, Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades
	Dirigir la política de comunicación social y de relaciones públicas del Tribunal, informando a la Sala Superior y a la Junta;

<b>Relación del Presidente del Tribunal con diversas áreas del TFJA</b>	
<b>Coordinación con el pleno General y Jurisdiccional</b>	Convocar a sesiones al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, dirigir sus debates y conservar el orden en éstas;
	Someter al conocimiento del Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que considere necesarios
	Autorizar, junto con el Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y firmar el engrose de las resoluciones
	Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, a efecto de someterlos al Pleno para su resolución
	Tramitar y someter a la consideración del Pleno las excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal
<b>Relación con las secciones de la Sala Superior</b>	Presidir las sesiones de la Sección que lo requiera para integrar el quórum;
	Fungir provisionalmente como Presidente de Sección, en los casos en que ésta se encuentre imposibilitada para elegir a su Presidente;
<b>Vinculación con la Junta de Gobierno del TFJA</b>	- Autorizar, junto con el Secretario Técnico de la Junta de Gobierno y Administración, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Junta de Gobierno y Administración, y firmar el engrose de las resoluciones respectivas
	Dirigir la ejecución de las determinaciones y/o acuerdos de la Junta de Gobierno y Administración

<b>Facultades relacionadas con el informe anual del Presidente del TFJA</b>
Rendir un informe anual al Senado de la República basado en indicadores en materia de Responsabilidades Administrativas, tomará en consideración las directrices y políticas que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;
Rendir anualmente ante la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones
Dicho informe deberá rendirse en la primera semana de diciembre del año respectivo

<b>Acuerdos y resoluciones jurisdiccionales relacionadas con la tramitación de juicios</b>
Dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios, cuando se beneficie la rapidez del proceso;
Tramitar los incidentes y los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante cualquiera de los plenos; Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de los plenos
Rendir a través de la Secretaría General los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sala Superior, al Pleno General de la Sala Superior o a la Junta de Gobierno y Administración, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios, sin perjuicio de su ejercicio directo;
Atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones atribuidas al propio Tribunal

Bajo este contexto también se tienen:

<b>Actividades académicas del Presidente del TFJA</b>
Convocar a congresos y seminarios a Magistrados y servidores públicos de la carrera jurisdiccional del Tribunal, así como a asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de promover el estudio del derecho fiscal y administrativo, evaluar la impartición de justicia fiscal y administrativa y proponer las medidas pertinentes para mejorarla;
Designar a servidores públicos del Tribunal para que lo representen en eventos académicos o de cualquier otra naturaleza, vinculados con el conocimiento y divulgación de materias relacionadas con su competencia, en el entendido de que el cumplimiento de esta encomienda por parte de los servidores públicos designados, se entenderá como parte de las labores a su cargo en la residencia del órgano del Tribunal a que esté adscrito, en cuyo caso no requerirá licencia
Nombrar al Director del Centro de Estudios

<b>Otras facultades del Presidente del TFJA</b>
Dirigir la Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y divulgarlo para el mejor conocimiento de los temas de índole fiscal y administrativa;
Conducir la planeación estratégica del Tribunal, de conformidad con los lineamientos que determine la Sala Superior;
Suscribir convenios de colaboración con todo tipo de instituciones públicas y privadas, así como autoridades administrativas y jurisdiccionales a fin de dirigir la buena marcha del Tribunal y fortalecer sus relaciones públicas
Formar parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
Despachar la correspondencia del Tribunal

Por ende, podemos concluir que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encarga de representar al mismo, coordinar las actividades del Pleno jurisdiccional y el Pleno General, realizar las diligencias en la tramitación de juicios en los que debe intervenir, así como dirigir la ejecución de las determinaciones de la Junta de Gobierno del Tribunal; por otro lado, es la autoridad que rinde el informe de las actividades que se desarrollaron en el año y que coordina las actividades académicas del Tribunal.

### **1.3.2. Salas del TFJA.**

Las Salas Regionales del Tribunal, se dividen en:

- Las Salas ordinarias, encargadas de conocer las materias señaladas en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con excepción de aquellas materias que les corresponda conocer a las Salas Especializadas y las secciones;
- Las Salas Auxiliares que sirven de apoyo a las Salas Regionales ordinarias o Especializadas en el dictado de la sentencia definitiva, exclusivamente en las materias que no proceden de la vía sumaria;
- Las especializadas, encargadas de las materias específicas que sean de su competencia, con jurisdicción y sede que determine el Reglamento Interior del Tribunal de acuerdo a los estudios que realice la Junta de Gobierno y Administración del propio Tribunal y

- Las Salas Regionales Mixtas, que como su nombre lo señala realizan dos funciones de las establecidas para las otras Salas.

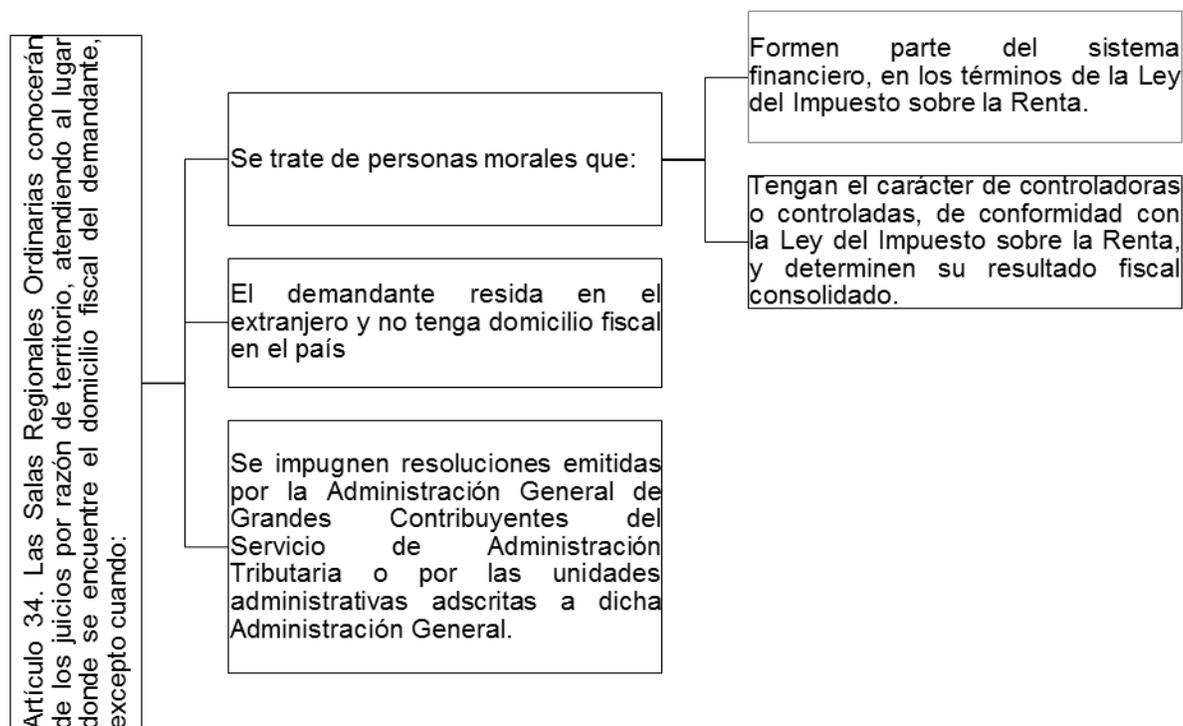
Las Salas Regionales del Tribunal, se encuentran ubicadas en veintiuna regiones en las que se divide la República Mexicana, mismas que se encuentran delimitadas en sede, denominación y número de Salas por el Reglamento Interior del propio Tribunal, están conformadas por tres magistrados cada una, y de entre ellos se nombrara a un Presidente por Sala Regional.

En cada una de las Regiones se establece el número de Salas que dicte el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que fijará la circunscripción territorial, distribución de expedientes, fecha de inicio de actividades y en su caso especialidad. Las Salas Regionales son competentes para conocer de los juicios promovidos contra actos y resoluciones enunciados en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como lo son las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que decidan los recursos administrativos, entre otras, con excepción de los que por disposición de ley les corresponda conocer a la Sala Superior, en cuyos casos solo se encargaran de la instrucción. Las resoluciones de las Salas Regionales se emitirán por mayoría de votos, o en su caso solo por el magistrado instructor cuando así lo dicte la ley.

Asimismo, el Tribunal contará con cinco Salas Regionales especializadas en materia de responsabilidades administrativas facultadas para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con actuaciones que impliquen responsabilidades administrativas.

Las Salas Regionales de acuerdo al artículo 34 de la Ley Orgánica, conocerán de los juicios, por razón de territorio, atendiendo al lugar en el que se encuentre el domicilio fiscal del demandante; con las excepciones que nos marca el mismo artículo.

Lo anterior, lo podemos identificar en el siguiente gráfico:



### 1.3.3. La Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno es un órgano que pertenece al Tribunal, se encuentra dotado de autonomía técnica y de gestión para la realización de sus fines, como la administración, vigilancia disciplina y carrera jurisdiccional del Tribunal.

Está integrado por el Presidente del Tribunal quien ejercerá la presidencia, dos Magistrados de la Sala Superior, que no ejercen labores jurisdiccionales, y dos Magistrados de Sala Regional. Sesionan de forma privada; para que la sesión de la Junta de Gobierno sea válida bastara la presencia de 4 de sus miembros y la resolución tomada se emitirán por mayoría de votos de los presentes y en caso de que se divida la votación, el Presidente tendrá el voto decisorio.

## **CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL.**

### **2.1. Conceptos Básicos**

En este capítulo se abordará lo relativo a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que el objeto de este trabajo de investigación versa sobre una de las materias que son competencia del Tribunal. Asimismo, se expondrá el concepto de competencia de manera genérica, para un mejor entendimiento de los ámbitos de competencia del Tribunal.

Es importante mencionar, que la competencia del Tribunal ha ido incrementándose con el paso del tiempo, por tanto, el número de juicios interpuestos ha ido creciendo y consecuencia la carga de trabajo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha ido en aumento, visto lo anterior ese Tribunal ha tomado decisiones necesarias para aligerar y distribuir la carga de trabajo y primordialmente dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

#### **2.1.1. Competencia**

En sentido lato la palabra competencia tiene su raíz “etimológica en latín *competía*, que significa relación, propósito, aptitud, apto competente. En sentido jurídico se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”<sup>24</sup>

La competencia en sentido lato, se puede entender como la aptitud que tiene alguien para conocer de un asunto en específico, por su parte la competencia en sentido jurídico es la facultad que se le otorga a un órgano de autoridad para conocer de una situación específica descrita en la ley.

Con respecto a la competencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 16 contempla la garantía de legalidad y establece

---

<sup>24</sup> *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Volumen II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2006, p. 404.

que “*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente.*”<sup>25</sup>

Tomando en cuenta lo establecido en este precepto constitucional, el gobernado cuenta con la certeza que cualquier acto de molestia deberá ser expedido por autoridad competente, y que ésta actuará bajo los límites que establece el texto legal para desarrollar sus atribuciones, de igual forma deberá constar por escrito y la autoridad emisora deberá manifestar los fundamentos legales en que se basa y los hechos que dan origen a su actuación.

De acuerdo con el maestro Carlos Arellano García “la competencia jurisdiccional es la aptitud legal de un órgano del Estado para cumplir obligaciones y ejercitar derechos en relación con el desempeño de la función jurisdiccional.”<sup>26</sup>

José Ovalle Favela señala que “La competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos.”<sup>27</sup>

De lo anterior se puede entender que la competencia en sentido jurídico, es la facultad que la legislación (reglamentos, leyes, tratados, etc.) atribuye a una autoridad, para actuar bajo los límites que el mismo texto legal fija para llevar a cabo sus funciones y atribuciones.

Para llegar a establecer cuando un juzgador o autoridad tiene facultades para actuar en un litigio o conflicto, se tomarán los criterios establecidos en las leyes sustantivas, las cuales disponen que la competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

Bajo esa tesitura, resulta necesario explicar cada uno de estos criterios para definir el tipo de competencia que tienen los órganos jurisdiccionales y posteriormente saber específicamente a cerca de las materias y la forma de

---

<sup>25</sup> Artículo 16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>26</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, 18° edición, Porrúa, México, 2010, p. 356.

<sup>27</sup> OVALLE FAVELA, José *Teoría General de Proceso*, 6ta edición, Oxford, México, 2005, p. 135.

actuación que de acuerdo a esos criterios ha seguido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### **2.1.2. Competencia Material**

Con respecto a este criterio de competencia Ovalle favela nos dice lo siguiente: *“Es el criterio que se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio; o por razón de la naturaleza de la causa, o sea, de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del procedimiento.*

*Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los interés jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamientos”*

Durante el transcurso del tiempo se ha buscado atender los conflictos que surgen en la sociedad, en el caso que nos compete, los tribunales civiles eran los encargados de conocer de la materia administrativa, hecho que con el transcurso del tiempo fue evolucionando hasta llegar a la creación de un Tribunal cuya función es atender los conflictos suscitados en materia fiscal-administrativa.

Para determinar la competencia en razón de la materia, se atiende al objeto o causa del conflicto, es decir, se deben tomar en cuenta las cuestiones jurídicas que intervengan en el conflicto.

### **2.1.3. Competencia Territorial**

Este criterio de competencia atiende al ámbito geográfico del territorio nacional y otros elementos como lo son: el social, económico y la densidad de población. Ovalle favela señala al respecto *“Que el territorio es el ámbito espacial dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional.”*<sup>28</sup>

Primeramente, para entender este criterio de competencia debemos comprender lo que engloba la palabra territorio; en cuanto a las dimensiones que

---

<sup>28</sup> Ibídem. P. 139

abarca el territorio encontramos que *“Entendiendo desde la óptica jurídica, el concepto de territorio no se restringe a las costas terrestres, sino, que abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo hasta los límites que los recientes descubrimientos astronáuticos recomienden. Derivado del principio de extraterritorialidad, por el que el territorio se extiende al espacio que ocupan las embajadas, legaciones, ubicadas en el extranjero, así como el de naves y aeronaves nacionales.”*<sup>29</sup>

De lo anterior, se desprende que la palabra territorio no solo se refiere a los límites terrestres que son parte de nuestro territorio, sino que abarca el subsuelo, el espacio que ocupan las embajadas de México en otro Estado, naves, aeronaves mexicanas etc.

Por otro lado, el artículo 42 de la Constitución indica que el territorio nacional comprende: *“las partes integrantes de la Federación; Las islas, incluyendo, los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; Las islas Guadalupe y Revillagigedo, situadas en el océano pacífico; La plataforma continental, y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; Por último el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”*

La competencia en razón de territorio proviene en un principio de la división territorial que existe en nuestro país, cada entidad federativa tiene derecho a que el Estado le provea de medios que le permitan tener acceso a la justicia. La territorialidad permite brindar instrumentos al alcance de los habitantes del territorio nacional que faciliten el acceso a la resolución de problemas que se susciten en la sociedad. Por otro lado, la competencia territorial también funciona para tener una justa división de trabajo en todas las zonas del territorio nacional y facilitar la carga de trabajo de cada órgano jurisdiccional.

---

<sup>29</sup> Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Op. Cit., p. 405.

En nuestro país también existen otros factores jurídico-políticos que influyen en la división territorial de la competencia, ya que nuestra Constitución contempla normas de carácter federal, estatal y la creación de nuevos Tribunales regionales como el fiscal, agrario y electoral. La competencia territorial se encuentra especificada en las leyes orgánicas de cada órgano jurisdiccional.

#### **2.1.4. Competencia por Grado**

Este criterio en términos jurídicos, se refiere a: “Cada una de las instancias que puede tener un juicio.”<sup>30</sup> En esta definición podemos percibir que se utiliza el término instancia como sinónimo de grado. El maestro Cipriano Gómez Lara nos dice que “Este criterio presupone los diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional.”<sup>31</sup>

La competencia por grado también se basa en la importancia política, académica, polémica o la trascendencia de los asuntos, así se contempla en la misma ley, es decir, en ocasiones los asuntos que tengan mayor relevancia serán resueltos por una autoridad de mayor jerarquía en el organigrama de los órganos jurisdiccionales.

#### **2.1.5. Competencia por Cuantía**

Este criterio, trae consigo varias controversias, debido a que se basa en la cantidad líquida objeto del litigio. En la competencia por cuantía, la autoridad jurisdiccional conocerá de los juicios de acuerdo a una cantidad monetaria que se encuentra fijada en la legislación. Esto no quiere decir que no se resolverá un asunto de menor o mayor cuantía, sino que sabremos qué autoridad es la que conocerá o en que vía procederá según sea el caso.

“Se plantea en el monto pecuniario de los litigios a ventilarse, y así, se habla de justicia para pobres y de justicia para ricos, hace referencia que la

---

<sup>30</sup> BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 12.

<sup>31</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, Oxford, México 2004, p. 147.

competencia que se determina también por ese punto de vista del valor económico que pueden revestir los negocios judiciales. En ese sentido, tanto en el orden local, como en el federal, se regula por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, esta distribución para el conocimiento de los pleitos de mayor o menor cuantía.”<sup>32</sup>

## **2.2. Competencia del TFJA**

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra prevista en su Ley orgánica, en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y también se ha fijado en algunos criterios jurisprudenciales. La competencia del Tribunal, tomando los criterios antes expuestos, se puede clasificar en cuatro grupos; competencia por territorio, por materia, por cuantía y por grado mismos que a continuación se detallan.

### **Competencia Territorial del TFJA**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el año de 1978 se vio en la necesidad de desconcentrar su organización y funcionamiento en atención a las modificaciones realizadas en la administración pública, éstas modificaciones consistieron en crear unidades administrativas regionales encargadas de la resolución de asuntos de acuerdo a la circunscripción territorial; lo anterior, provocó la división del territorio nacional en regiones y con ello la creación de las salas regionales del Tribunal, dando lugar a la competencia por territorio, la cual facilita el acceso a la justicia de manera expedita, pronta y confiable para la mayoría de la población.

La competencia territorial, se va a referir a la potestad que se le otorga a un órgano jurisdiccional para ejercer sus facultades en determinado espacio geográfico. Específicamente la competencia territorial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se contempló en el artículo 32 de su actual Ley Orgánica, el que establece que el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites

---

<sup>32</sup>Enciclopedia Jurídica latinoamericana, Op. Cit. p. 405.

territoriales que determine el reglamento interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuestas de la Junta de Administración y Gobierno y Administración, las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.

El artículo 33 señala que en cada una de las regiones que se establezcan en el reglamento interior del Tribunal, también se contemplará el número de salas, la sede, su circunscripción territorial, la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

A partir del año de 1993 la competencia del Tribunal por territorio se determinó de acuerdo al domicilio fiscal del demandante, esto ocasionó que muchas demandas se desecharan, ya que en la misma no se señalaba el domicilio fiscal, posteriormente, este problema fue subsanado tomando el domicilio para oír y recibir notificaciones como domicilio fiscal. En ese contexto, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

*I. Se trate de personas morales que:*

*a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o*

*b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.*

*II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y*

*III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.*

En estos casos la Ley establece, que será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la

autoridad que pretenda ejecutarlas. Y que en los casos en los que el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación del domicilio particular del demandante.

Además, el citado artículo contempla las ocasiones en que la parte demandante es la autoridad, tratándose en este caso del juicio de lesividad, para determinar la Sala Regional competente se atenderá a la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

El artículo 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa contempla específicamente la competencia territorial de cada sala y establece que el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

<b>Salas regionales del norte del país</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;</li><li>• Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;</li><li>• Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa</li><li>• Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;</li><li>• Norte-Centro II, que comprende todo el Estado de Coahuila y los Municipios de Lerdo y Gómez Palacio del Estado de Durango;</li><li>• Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;</li><li>• Golfo- Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los Municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;</li><li>• Norte-Centro III, que comprende el Estado de Durango, con excepción de los Municipios de Lerdo y Gómez Palacio, del propio Estado.</li><li>• Norte-Centro IV, que comprende el Estado de Zacatecas.</li></ul>

### Salas regionales del centro del país

- Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- Centro I, que comprende el Estado de Aguascalientes;
- Centro II, que comprende el Estado de Querétaro;
- Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato;
- Oriente, que comprende el Estado de Puebla;
- Golfo, que comprende el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal;
- Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.
- Morelos, que comprende el Estado de Morelos;
- San Luis Potosí, que comprende el Estado de San Luis Potosí;
- Hidalgo, que comprende el Estado de Hidalgo;
- Tlaxcala, que comprende el Estado de Tlaxcala; Sur del Estado de México
- Norte-Este del Estado de México<sup>33</sup>
- Sur del Estado de México<sup>34</sup>

Estas divisiones atienden a la evolución del Tribunal, pues a lo largo de su historia ha sido primordial que la justicia se acerque a los gobernados y que los juicios contenciosos se atiendan con la mayor celeridad posible.

<sup>33</sup>Comprende los municipios de: Acolman, Aculco, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chapa de Mota, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatingo, Huehuetoca, Hueyoxitla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotepec, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, Polotitlán, San Martín de las Pirámides, Soyaniquilpan de Juárez, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tonanitla, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tequixquiac, Timilpan, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

<sup>34</sup>Comprende los municipios de: Acambay, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilán, Oztoloapan, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcallitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlataya, Toluca, Tonicaco, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán

Finalmente tenemos:

<b>Salas regionales del sur del país</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;</li><li>• Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;</li><li>• Chiapas que comprende el Estado de Chiapas;</li><li>• Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo, y</li><li>• Tabasco, que comprende el Estado de Tabasco.</li></ul>

El artículo 22 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que en las regiones señaladas en el artículo 21, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, ubicadas en los estados que se encuentran en la siguiente imagen<sup>35</sup>;



El Tribunal Federal de Justicia Administrativa a lo largo de su carrera se ha destacado por ser un Tribunal comprometido con la impartición de justicia, garantizando el acceso total a la justicia para los gobernados, apegándose en todo momento a los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Constitución, es por ello que a la fecha se siguen creando Salas Regionales con la

<sup>35</sup> [http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/mapa\\_general/](http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/mapa_general/). Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2018, hora: 10:47.

finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad y contribuir al desarrollo del país.

### **2.1.1. Competencia Material del TFJA.**

La competencia material atiende al objeto o naturaleza del litigio, con el transcurso del tiempo y la evolución del Tribunal la competencia material del mismo ha ido en aumento, ampliando las materias de las que resuelve el Tribunal.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra inserta en diversas leyes y artículos, en primer lugar, el artículo 1° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

*“Artículo 1°: Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.*

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

*Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso”.*

Este primer artículo contempla que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá de las resoluciones recaídas a un recurso administrativo, cuando el recurso no satisfaga el interés jurídico del recurrente, asimismo, el juicio contencioso administrativo procederá a la resolución que declare que no se interpuso un recurso pudiendo en ambos casos hacer valer conceptos de impugnación aún que estos no se hicieran valer en el recurso.

El artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo contempla la interposición del juicio contra los actos administrativos, decretos, así como las que establece la Ley Orgánica del Tribunal, aparte de ello contempla el llamado juicio de lesividad al establecer que las autoridades de la Administración Pública Federal pueden controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando se estime que ésta es contraria a la ley.

En el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se señala que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Las determinaciones del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, cuando el actor funde su demanda en que:

- Le corresponde un mayor número de años de servicio,
  - Debió ser retirado con grado superior al que se contempló,
  - Tenga mayor antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares o que su situación militar sea diversa a la reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina.
- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
  - Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;
  - Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;
  - Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;
  - Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
  - Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

- Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

- Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

- Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

- Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

- Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

- Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establece que el Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Otro criterio que se utiliza para determinar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es la competencia por afinidad, esta ocurre cuando no hay designación por ley de la solución de un conflicto en específico a un órgano jurisdiccional, por lo tanto, se atiende a la naturaleza del acto reclamado y se toma en cuenta la especialidad del órgano jurisdiccional para otorgar la competencia de alguna situación jurídica en específico. Por lo anterior el Tribunal tiene competencia por afinidad para conocer de los conflictos suscitados con motivo de la prestación de los servicios de los miembros de la policía federal, ello en atención a que en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, Constitucional establece que éstos se rigen bajo sus propias leyes, es decir, quedan excluidos del régimen laboral previsto en el apartado B, de ese artículo, en consecuencia, la relación entre ellos y el estado es de naturaleza administrativa, puesto que se rige bajo normas y reglamentos de carácter administrativo.

De ahí que la competencia de esas controversias la asuma el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,<sup>36</sup> por afinidad, pues se trata de un conflicto en

---

<sup>36</sup> Sirve de apoyo la tesis aislada de rubro: COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS

torno la prestación de servicios de un miembro de la policía federal que no está asignado por ley a algún Tribunal en específico.

### **2.2.2. Competencia por grado del TFJA**

La competencia por grado, tomará en cuenta el criterio de la trascendencia o importancia de un asunto; por lo que la competencia por grado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra contemplada en el artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y en el numeral 18 de la Ley Orgánica del Tribunal, que establece que el Pleno o las Secciones del Tribunal resolverán los juicios que contengan características especiales, entendiendo por especial a los juicios que por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia o que para su resolución sea necesario establecer la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa, fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

En esos casos el Presidente del Tribunal podrá solicitar la atracción

Es así que la competencia por grado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se sujeta a los asuntos de trascendencia y los juicios con características especiales, los cuales serán resueltos por el Pleno, el cual se integra por las dos secciones de Sala Superior y el Presidente del Tribunal. Lo anterior se encuentra establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo que confirma lo establecido en el diverso 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que éste contempla específicamente dentro de las funciones del Pleno, la de resolver sobre los puntos que no estén encomendadas a otros órganos, como lo es, la resolución de juicios especiales o de trascendencia.

### **2.2.3. Competencia por Cuantía del TFJA**

La competencia por cuantía con respecto al Tribunal, no es un criterio que se tome para establecer si conocerá o no de un asunto; sino que este criterio únicamente ayudara a determinar si conocerá una Sala Regional o la Sala Superior.

El artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, fracción I, inciso a), establece la competencia por cuantía a favor del Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esta puede ser de oficio, a petición de las salas regionales del Tribunal.

Sin embargo, esa disposición en relación a la cuantía, establece que le corresponderá al Pleno jurisdiccional determinar el valor del negocio a través de la emisión de un Acuerdo. Así, en el acuerdo G/46/2016, se contempló que, para efectos de la facultad de atracción, tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de \$100´000,000.00 (Cien millones de pesos 00/100 M.N.)

Como se puede observar la competencia por cuantía del Tribunal se encuentra prevista en los artículos antes mencionados y no condiciona una cuestión de improcedencia, solo ayuda a establecer si es competencia de la Sala Superior o de la competencia Sala Regional y la vía en la que se tramitará el juicio, ya sea ordinaria o sumaria.

Durante este capítulo se expuso la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de la cual, se advierte que el Tribunal conoce sobre las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que es la materia objeto de este trabajo de investigación y el cual analizaremos en lo subsecuente.

### **CAPÍTULO III. ARTÍCULO 3, FRACCIÓN VII DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (PENSIONES CIVILES).**

En este capítulo se analiza el contenido del artículo 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que contempla la competencia del Tribunal en materia de pensiones civiles a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Para mayor comprensión del juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles a cargo del ISSSTE, es importante conocer el marco jurídico aplicable, los tipos de pensiones que contempla la Ley del Instituto, los requisitos para el cálculo de cada uno de los tipos de pensión y los requisitos establecidos para que los derechohabientes puedan ser acreedores a una pensión por jubilación, vejez, edad avanzada, invalidez, por causa de muerte o pensión garantizada, según el caso.

Además, se expondrán las reglas establecidas por la Ley del Instituto y los criterios establecidos por el Poder Judicial para calcular el monto de la pensión que le corresponda a cada trabajador, ya que la mayoría de los juicios interpuestos ante el Tribunal en materia de pensiones civiles a cargo del ISSSTE, son derivados de la inexactitud del cálculo en el monto de la pensión

Por último, se plantearán los medios de impugnación con los que cuentan los trabajadores del Instituto para formular su defensa contra las resoluciones que dicte el Instituto en materia de pensiones civiles.

#### **3.1. Antecedentes.**

Las prestaciones de Seguridad Social para los trabajadores del Estado, nacen y evolucionan de acuerdo a las necesidades de la clase trabajadora. Antes de la Revolución Mexicana, únicamente hubo un avance en dos estados de la República Mexicana, el entonces Distrito Federal y Nuevo León, en los que en los años de 1904 y en 1906 respectivamente se reconocen los accidentes de trabajo y

la responsabilidad de los patrones respecto a la indemnización que estos generaban.

En 1911, Francisco I. Madero, como candidato a la Presidencia de la República, propuso dentro de su plan de trabajo la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. “A la caída del gobierno de Madero en 1913, y en su afán de legitimación de un régimen insostenible, Victoriano Huerta presentó al Congreso una propuesta de decreto que recogía inquietudes reales de la clase trabajadora, como la fijación de salarios mínimos y la formación de la Junta de Conciliación, entre otras, pero la iniciativa nunca prosperó, dado lo efímero del régimen Huertista.”<sup>37</sup>

Para el año de 1917, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, fracción XXIX, contempló la Seguridad Social, pero dicho precepto únicamente era aplicable a los trabajadores del sector privado excluyendo del reconocimiento de prestaciones a los trabajadores al servicio del Estado.

Ocho años después, el 19 de agosto de 1925, se creó la Ley General de Pensiones Civiles para el Retiro, actualmente Ley del ISSSTE; que buscaba crear un sistema en el cual el trabajador, con ayuda del Estado, tuviera la posibilidad de crear un fondo de ahorro que a su retiro de la vida laboral le garantizara una pensión.

La ley General de Pensiones Civiles para el Retiro contempló las pensiones por vejez, inhabilitación, muerte y retiro a los 65 años de edad y después de los 15 años de servicio prestados al Estado. Asimismo, ésta ley consideraba que, una vez realizados los pagos de la pensión y los gastos de administración del fondo de pensiones, los recursos restantes se utilizarían para que el trabajador tuviera la oportunidad de solicitar un préstamo hipotecario a corto plazo.

---

<sup>37</sup> <https://gobierno.com.mx/issste/>. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018; hora: 14:35

La Ley General de Pensiones Civiles para el Retiro también creó un organismo descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia denominado “Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro”. Para estructurar esta Dirección se formó la Subdirección y los departamentos de Pensiones, Contabilidad, Préstamos, Ingenieros y Estadísticas.

Por otra parte, el 5 de octubre de 1936, “se expidió la Ley de Jubilaciones para los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal, que se mantuvo vigente hasta el 1° de enero de 1966, año en que entró en vigor el Decreto de incorporación de funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal al régimen del ISSSTE.”<sup>38</sup>

En 1938, con el surgimiento de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y la promulgación de su Estatuto Jurídico se da a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y se garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.<sup>39</sup>

El 5 de marzo de 1946 se expide una nueva Ley de Pensiones Civiles, aplicable únicamente a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución.

Para 1947, La Ley de Pensiones Civiles tuvo varias reformas, con la finalidad de ampliar las prestaciones proporcionadas, así como mejorar la calidad de las existentes, incorpora al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores de los organismos públicos y plantea disminuir la edad a 55 años.

Para 1959 se adiciona el apartado B, del artículo 123, Constitucional y como producto de la fuerza del Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consigue la promulgación de la Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la abrogación de la Ley de Pensiones Civiles.

---

<sup>38</sup> MARQUET, Porfirio, *Los Regímenes de Seguridad Social en México*, Editorial Porrúa, México, 2014, p. 315.

<sup>39</sup> <http://www2.issste.gob.mx/index.php/historia>. fecha de consulta: 17 de octubre de 2014.

Con esta ley, la organización interna del Instituto se integraba por la Junta Directiva y la Dirección ambas integradas por elementos del Sindicato y del Estado, a su vez había tres subdirecciones; la primera de Servicios Médicos, la Segunda de Pensiones y Préstamos y la tercera una Subdirección Administrativa.

Respecto al ramo de salud; se ampliaron las prestaciones, ahora cubriendo seguros de enfermedades profesionales y no profesionales, de maternidad, accidentes de trabajo y readaptación de inválidos.

El 8 de septiembre de 1965 la Junta Directiva aprobó el primer reglamento interior del ISSSTE en el que se plasmó su organización y funcionamiento. Ya para 1983, la Ley ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación incluyó los órganos del Fondo de Vivienda y a la Comisión de Vigilancia.

Por último, el 1° de abril del 2007, “entró en vigor la nueva ley del ISSSTE, tras presentar la iniciativa por la SHCP, en un brevísimo periodo de discusión en el Congreso de la Unión (en apenas poco más de una semana) se cambia sustancialmente el seguro social para más de 10 millones de mexicanos.”<sup>40</sup>

Con la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE cambió el sistema de pensiones pasando del sistema de reparto al sistema de capitalización individual, este último consiste en que cada trabajador contará con una cuenta personal, en la que durante su vida laboral realizará aportaciones que determinarán el monto de la pensión al momento del retiro del trabajador.

### **3.2. Las pensiones civiles del ISSSTE.**

Las pensiones en México encuentran su fundamento en el artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece, en el apartado B, fracción XI, la forma en la que se organizará la seguridad social, los riesgos profesionales que cubrirá; las enfermedades no profesionales, la maternidad, los supuestos de jubilación, la invalidez y la muerte.

---

<sup>40</sup> MENDIZABAL, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 129.

Así entonces, del precepto constitucional en comento deriva el derecho de los trabajadores, derechohabientes de las Instituciones de Seguridad Social, a recibir una pensión de acuerdo al tiempo cotizado y a la edad física del trabajador.

Ahora bien, si bien es cierto que la constitución reconoce el derecho de los trabajadores a recibir una pensión, son las leyes de los Institutos garantistas de la Seguridad Social en México las encargadas de reglamentar dicho derecho. Así entonces, en el caso que nos compete debemos analizar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, tanto la Ley abrogada como la “nueva Ley”, que establece los requisitos para ser beneficiario de las pensiones que existen ante el Instituto.

A continuación, se detalla el marco legal de cada tipo de pensión contemplada tanto en la “nueva Ley del ISSSTE” como en la Ley abrogada que, si bien ya no está vigente, continúa rigiendo a muchos trabajadores en atención al principio de irretroactividad de la ley, por lo cual en la resolución de un juicio en materia de pensiones civiles ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se deberá estudiar y aplicar tanto la Ley abrogada como la “nueva Ley”.

### **3.2.1. Ley abrogada.**

La **LEY ABROGADA** regulaba los siguientes tipos de pensiones:

#### **3.2.1.1. Pensión por Jubilación**

Regulada en el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la pensión por jubilación consistía en el pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo básico que percibió el trabajador durante su último año de cotización, siempre que tuvieran una edad de 50 años los varones y 48 las mujeres y, hubieran laborado y cotizado al menos 30 y 28 años respectivamente.

La reforma realizada en 2007, a pesar de no contemplar este tipo de pensión en la “nueva Ley”, respetó el régimen en el que se encontraban los trabajadores que iniciaron su cotización al Instituto con fecha anterior a la reforma,

por lo que los artículos transitorios de la “nueva Ley” establecieron que éste régimen de pensión se seguiría aplicando a aquellos trabajadores que hubieran iniciado a cotizar al Instituto con anterioridad a la reforma.

No obstante lo anterior, la edad en la que los trabajadores podían acceder a la pensión por jubilación se vio modificada, estableciendo que para optar por la pensión por jubilación, hasta el año 2010, los trabajadores debían tener 51 años en el caso de los hombres y 49 en el caso de la mujeres. A partir del 2010, el rango de edad se elevaría paulatinamente hasta el año 2018 con el objetivo de que a partir de ese año la edad mínima para obtener una pensión por jubilación fuera de 60 años para los hombres y 58 para las mujeres.

#### **3.2.1.2. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios**

El artículo 61 de la abrogada Ley del ISSSTE establecía que los trabajadores que tengan cumplidos 55 años de edad y tuvieran como mínimo 15 años de servicio y cotización al Instituto, tendrían derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios. Con la entrada en vigor de la “nueva ley del ISSSTE”, en 2008 se incrementó a 56 años la edad para solicitar la pensión por edad y tiempo de servicio y se decretó que por cada dos años de tiempo se aumentara 1 de edad, hasta llegar a los 60 años como mínimo para obtener esta forma de pensión en el 2018.

#### **3.2.1.3. Pensión por invalidez**

De acuerdo al artículo 67 de la Ley del ISSSTE, la pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.

Así entonces, de acuerdo al artículo 68 de la abrogada Ley del Instituto, para que se otorgue la pensión por invalidez se debían cumplir los siguientes requisitos:

- Solicitud del trabajador o de sus representantes legales;
- Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez. Si el afectado no estuviese de acuerdo con el dictamen del Instituto, él o sus representantes podrían designar médicos particulares para que dictaminen. En caso de desacuerdo entre ambos dictámenes, el Instituto propondrá al afectado una terna preferentemente de especialistas de notorio prestigio profesional para que de entre ellos elija uno, quien dictaminará en forma definitiva, en la inteligencia que, una vez hecha la elección por el afectado del tercero en discordia, el dictamen de éste será inapelable, y por lo tanto obligatorio para el interesado y para el Instituto.

Ahora bien, cumplidos los requisitos del artículo 68 los trabajadores debían encontrarse fuera de las hipótesis establecidas en los artículos 69, 71 y 72 para poder cobrar la pensión por invalidez.

Conforme al artículo 69 de la abrogada Ley del Instituto no se concedería la pensión por invalidez:

- Cuando el estado de inhabilitación sea consecuencia de un acto intencional del trabajador u originado por algún delito cometido por él mismo; y
- Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del trabajador.

Ahora bien, la pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspendería, de acuerdo al artículo 71 cuando:

- El pensionista o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo remunerado siempre que éstos impliquen la incorporación al régimen de esta Ley; y

- En el caso de que el pensionista o solicitante se niegue injustificadamente a someterse a las investigaciones que en cualquier tiempo ordene el Instituto se practiquen, o se resista a las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, salvo que se trate de una persona afectada de sus facultades mentales. El pago de la pensión o la tramitación de la solicitud se reanudará a partir de la fecha en que el pensionado se someta al tratamiento médico, sin que haya lugar, en el primer caso, al reintegro de las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión.

Finalmente, la pensión por invalidez se revocaría conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Ley del Instituto cuando:

- El trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso la dependencia o entidad en que hubiere prestado sus servicios el trabajador recuperado, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si de nuevo es apto para el mismo, o en caso contrario, asignarle un trabajo que pueda desempeñar, debiendo ser cuando menos de un sueldo y categoría equivalente a los que disfrutaba al acontecer la invalidez.
- Si el trabajador no aceptare reingresar al servicio en tales condiciones, o bien estuviese desempeñando cualquier trabajo remunerado, le será revocada la pensión. Si el trabajador no fuere restituido a su empleo o no se le asignará otro en los términos del párrafo anterior por causa imputable a la dependencia o entidad en que hubiere prestado sus servicios, seguirá percibiendo el importe de la pensión, pero ésta será a cargo de la dependencia o entidad correspondiente.

#### **3.2.1.4. Pensión por causa de muerte**

La pensión por causa de muerte se encontraba contemplada en el diverso 73 de la abrogada Ley del ISSSTE, el cual establecía que la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que fuera su edad, y siempre que hubiera cotizado al Instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando el trabajador tuviera 60 años o más de edad y un mínimo de 10 años de cotización, así mismo,

establece que la muerte de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, daría origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia dependiendo del caso.

El pago de ésta pensión era equivalente al 100% del monto que venía percibiendo el trabajador o pensionario y se pagaría a los beneficiarios en partes iguales a partir del día siguiente a aquel de la muerte del pensionado o trabajador.

<b>La pensión por muerte se otorgaría en el siguiente orden</b>	<b>Los derechos a percibir la pensión se perdían</b>
La <b>esposa o esposo</b> supérstite sola (o) o en concurrencia con los hijos.	Porque el o la pensionada contrajeran nupcias o llegasen a vivir en concubinato.  Al contraer matrimonio los beneficiarios recibirán como única y última prestación el importe de seis meses de la pensión que venían disfrutando.
<b>Los hijos</b> Menores de 18 años. Mayores de 18 años incapacitados parcial o totalmente para trabajar. Hasta los 25 años si comprobaban que realizan estudios de nivel medio o superior. Los hijos adoptivos, cuando el trabajador o pensionado los adoptara antes de cumplir 55 años de edad.	Si el hijo pensionado inhabilitado se negará a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto le prescriba y proporcione así como a las investigaciones que en cualquier tiempo éste ordene para los efectos de determinar su estado de invalidez.
La <b>concubina</b> sola o en concurrencia con los hijos siempre que hubiere tenido hijos con el trabajador o pensionista, o vivido en su compañía durante cinco años precedentes a su muerte.	En caso de que dos o más interesados reclamaran el derecho a la pensión como cónyuges supérstites del trabajador o pensionado, exhibiendo su respectiva documentación se suspendería el trámite del beneficio hasta que se definiera judicialmente la situación, sin perjuicio de continuarlo por lo que respecta a los hijos.
A la <b>madre o padre</b> conjunta o separadamente	
Los ascendientes que dependían económicamente del trabajador o pensionista durante los 5 años anteriores a su muerte. Si otorgada una pensión aparecían otros familiares con derecho a ella, percibirán su parte a partir de la fecha en que hubiera sido recibida la solicitud en el Instituto.	
La divorciada si a la muerte del causante éste se hallaba pagando pensión alimenticia por condena judicial.	

### **3.2.1.5. Pensión por cesantía en edad avanzada**

La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgaría al trabajador que se separara voluntariamente del servicio o que hubiere quedado privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad y un mínimo de 10 años cotizados al Instituto. De conformidad con la reforma del año 2007 a la ley del ISSSTE, los requisitos se mantendrían hasta el 2009 y a partir del año 2010, aumentaría un año la edad de los trabajadores por cada dos años transcurridos hasta el 2018 en el que se le requerirá al trabajador una edad mínima de 65 años para optar por la pensión por cesantía en edad avanzada.

El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada excluía la posibilidad de conceder las pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o por invalidez a menos que el trabajador reingresara al régimen obligatorio que señalaba la Ley abrogada.

Como vemos ha sido objetivo del estado mexicano, garantizar que los trabajadores cuenten con las prestaciones idóneas para que puedan cubrir sus derechos humanos, tales como: salud, vivienda, vestido, alimentación, vida digna, entre otros, desde el momento en que son trabajadores en activo hasta el momento en que se retiran de su empleo.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha previsto ciertos requisitos para que los trabajadores tengan acceso a una pensión, y así cuando se retiren de la vida laboral activa puedan cubrir sus necesidades básicas.

Sin embargo, el esquema que operó hasta antes de 2007, llamado esquema solidario, consistente en que con las aportaciones de los trabajadores en activo se cubriera el monto de pensión de los pensionados para ese año quebrantó, ya que el mismo se creó al momento social de 1973, en el cual, por cada diez trabajadores en activo había dos personas pensionadas, siendo que para 2007, ya se había invertido esa cifra.

Por ello, el Estado mexicano se vio en la necesidad de reformar la ley e implementar un nuevo sistema, mismo que se explicará en el siguiente apartado, haciendo énfasis en que siempre se ha tratado de velar porque los trabajadores o pensionados cuenten con un ingreso que les permita cubrir sus derechos fundamentales.

### **3.2.2. Régimen de pensiones en el ISSSTE.**

El sistema de pensiones contemplado hasta el 1° de abril de 2007, conservaba un sistema de reparto, es decir, las pensiones de los jubilados o pensionados se pagaban con las cotizaciones de los trabajadores en activo, y si bien es cierto que el sistema de reparto era funcional en ciertas circunstancias, como el año de 1975 cuando había veinte trabajadores en activo por uno pensionado, debido a la transición demográfica y epidemiológica de la población, para el año 2005 el sistema decreció y se contaba con cinco trabajadores en activo por uno pensionado.

En consecuencia, se produjeron grandes huecos presupuestales que amenazaron la sustentabilidad financiera del ISSSTE lo que llevo a la necesidad de realizar una reforma en materia pensionaria y ajustar el funcionamiento del Instituto para permitirle cumplir con sus obligaciones.

Por lo anterior, en el año 2007 se propone la transición del sistema de reparto al sistema de capitalización individual, con la finalidad de que cada trabajador al momento de pensionarse obtuviera los ahorros y que individualmente hubiera generado y de esta forma garantizar al trabajador la transparencia en la administración de los recursos ahorrados durante su vida laboral.

Para la transformación que se estaba por dar en cuanto al manejo de los recursos aportados por los trabajadores, los representantes de los mismos solicitaron que se creara un ente público encargado de administrar los recursos en el cual tuvieran participación directa los representantes de los trabajadores para participar en la toma de decisiones en beneficio de ellos.

Luego, entonces para la administración de esos recursos se creó el Fondo Nacional de Pensiones de los trabajadores al Servicio del Estado “PensiónISSSTE”, el cual es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, regulado bajo la Ley del ISSSTE y la Ley de la CONSAR, en el que tienen participación directa los representantes de los trabajadores del ISSSTE en todos sus órganos de administración.

El PensiónISSSTE, está conformado por una junta directiva y una comisión ejecutiva, esta última integrada por el Director General del Instituto, el vocal ejecutivo del PensiónISSSTE, representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representantes del Banco de México y nueve representantes sindicales.

En este proceso evolutivo a partir del 2007, el marco jurídico de las pensiones es:

### **3.2.2.1. Pensión por Cesantía en Edad Avanzada**

Para los efectos de la Ley vigente a partir de 2007, en el artículo 84 se establece que existe cesantía en edad avanzada cuando el trabajador quede privado de obtener trabajo remunerado a partir de los sesenta años de edad, y tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto.

No obstante lo anterior, la ley prevé el caso en el que el trabajador cuente con sesenta años o más y no reúna los veinticinco años de cotización; ante esta situación el trabajador podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para acceder a la pensión por cesantía en edad avanzada.

La pensión por cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto otorgar:

- 1) Pensión y
- 2) Seguro de salud.

El derecho al goce de la Pensión por cesantía en edad avanzada inicia desde el día en que el Trabajador cumple con los requisitos que señala la “nueva Ley” y es requerida por el trabajador al Instituto.

Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos para que se conceda la pensión por cesantía en edad avanzada podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de su Pensión. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

- Contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o
- Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados. El Pensionado que opte por ésta alternativa podrá, en cualquier momento, contratar una Renta vitalicia siempre y cuando el saldo disponible en la cuenta no sea inferior a la pensión garantizada.

### **3.2.2.2. Pensión por Vejez**

El artículo 89 de la “nueva Ley” contempla que la pensión por vejez otorga derecho al pago de una pensión y seguro de salud, siempre y cuando el trabajador o pensionado por riesgos de trabajo o invalidez cuenten con 65 años de edad y un periodo de 25 años cotizados al Instituto.

La pensión por vejez comenzará a partir de la fecha en que haya dejado de laborar el trabajador o termine el plazo de la pensión por riesgo de trabajo o invalidez, previa solicitud del trabajador. Si al momento de solicitar la pensión por vejez el trabajador cuenta con la edad pero no con el tiempo requerido de cotización éste podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que se pueda efectuar la Pensión.

Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos para ser acreedores a la pensión por vejez, podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de su pensión, como ocurre en la pensión por cesantía en edad avanzada, pudiendo elegir alguna de las siguientes alternativas.

- Contratar con una Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y cuyo monto no sea inferior a la pensión garantizada.
- Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

### **3.2.2.3. Pensión Garantizada**

El artículo 92 de la “nueva Ley del ISSSTE” contempla la pensión Garantizada, en la que el Estado asegura al trabajador cuyos recursos acumulados en su Cuenta Individual resulten insuficientes una Aportación complementaria del Gobierno Federal suficiente para el pago de la Pensión correspondiente a un monto mensual de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, la cual se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En estos casos, PENSIONISSSTE o la Administradora continuarán con la administración de la Cuenta Individual del Pensionado y se efectuarán retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de la Pensión Garantizada, en los términos que determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El artículo 94 de la “nueva Ley” establece que en el caso de la pensión garantizada el Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la Cuenta Individual, corresponde al Trabajador solicitar la Pensión Garantizada al Instituto y acreditar su derecho a ella.

Agotados los recursos de la Cuenta Individual, la Administradora, notificará este hecho al Instituto; en tal caso, la Pensión será cubierta con los recursos que para tal efecto proporcione el Gobierno Federal.

A la muerte del Pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que estuviere gozando de una Pensión Garantizada, el Gobierno Federal, por conducto de quien determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá contratar una Renta que cubra la Pensión correspondiente a favor de los Familiares Derechohabientes con la Aseguradora que éstos elijan o pagar las Pensiones conforme al mismo procedimiento utilizado para el pago de la Pensión Garantizada.

En caso de optar por la contratación de Rentas, los Familiares Derechohabientes del Pensionado fallecido y el Instituto, cuando tuviere conocimiento de este hecho, deberán informar del fallecimiento al PENSIONISSSTE o a la Administradora que, en su caso, estuviere pagando la Pensión, y observarse lo siguiente:

- El PENSIONISSSTE o la Administradora deberá entregar al Instituto los recursos que hubiere en la Cuenta Individual del Pensionado fallecido, los cuales se destinarán al pago del Monto Constitutivo de la Renta de los Familiares Derechohabientes, y
- El Gobierno Federal, por conducto de quien determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá aportar los recursos faltantes para el pago del Monto Constitutivo de la mencionada Renta.

El pago de la Pensión Garantizada será suspendido cuando el Pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio de esta Ley o de la Ley del Seguro Social. El Pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una Pensión Garantizada no podrá recibir otra de igual naturaleza. La Pensión que corresponda a los Familiares Derechohabientes del Pensionado fallecido, se entregará a éstos aun cuando estuvieran gozando de otra Pensión de cualquier naturaleza.

#### **3.2.2.4. Pensión por Invalidez.**

La pensión por invalidez se encuentra regulada a partir del artículo 118 de la “nueva Ley del ISSSTE”, ésta forma de pensión existe cuando un trabajador en activo queda imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante su último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de un accidente o enfermedad no profesional. Uno de los cambios que se da entre la ley abrogada y la ley del 2007 por parte del Instituto es el tiempo que establece para que proceda la pensión por invalidez que de 15 años pasa a 5 años de cotización, cuando se trate de una invalidez del 50% y cuando se trate de un 75% de invalidez solo se pedirán 3 años de cotización.

La pensión por invalidez será otorgada siempre y cuando haya una declaración de invalidez emitida por el Instituto y otorgará derecho a que se proporcione una pensión temporal por un periodo de dos años, la cual se pagará con reservas del seguro de invalidez, transcurrido este plazo la pensión se considerará definitiva.

La pensión definitiva comenzará al día siguiente del término de la pensión temporal y tendrá vigencia hasta que el pensionado cumpla con 65 años de edad y 25 años de cotización, a partir de este momento el pensionado deberá de contratar un seguro de pensión con una aseguradora que le otorgue una renta al interesado hasta que cubra los requisitos para recibir una pensión por vejez.

#### **3.2.2.5. Pensión por causa de muerte.**

Este tipo de pensión se encuentra regulada en el artículo 129, de la Ley del ISSSTE vigente, la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las Pensiones de Viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, esta pensión prevé la falta de un ingreso que percibía la familia producto de la actividad que realizaba el trabajador.

Los requisitos para tener derecho a la pensión por causa de muerte del trabajador o pensionado son:

1. Que la muerte del trabajador se deba a causas ajenas al servicio.
2. Que el trabajador haya cotizado al menos por 3 años.
3. Que el trabajador se encuentre pensionado.

Los beneficiarios de la pensión por causa de muerte serán los que contempla la ley abrogada, mismos que ya fueron expuestos en el apartado correspondiente a la pensión por causa de muerte de la ley abrogada, la única modificación que se realizó estriba en que ya no se requiere que se acredite la dependencia económica del cónyuge o concubinario cuando se trate de la muerte de una trabajadora.

### **3.3. Concepto de interés público y Orden público.**

En este apartado se explicará el concepto de interés público, ya que las pensiones son de interés y orden público, como enunciado en el artículo 1 de la nueva Ley del ISSSTE que reconoce que es una ley de interés social y de orden público.

#### **3.3.1 Interés Público.**

El interés público es un concepto dinámico que va cambiando de acuerdo a las necesidades y la evolución de la sociedad.

En un inicio Ángel Juárez Cacho nos dice que el interés público “es el objeto a resguardar por excelencia del Estado y de sus poderes. Es un asunto en el que toda la población, en su conjunto está interesada en que se garantice. Es considerado como el núcleo de la teoría del gobierno democrático y se combina con otros dos conceptos, la convivencia y la necesidad.”<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> JUAREZ CACHO, Ángel, *Los principios de interés social, orden público y apariencia del buen derecho*, Editorial Raúl Juárez Carro, México, año 2012, p.35

De acuerdo con Carla Huerta “El interés público puede identificarse en términos generales con alguno de los fines del Estado mismo y es la pauta de actuación a la que la administración pública ha de sujetarse”.<sup>42</sup>

Y por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas define al interés público como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.<sup>43</sup>

Con estas definiciones nos podemos percatar que el interés público:

- 1) concierne a toda la sociedad,
- 2) atiende las necesidades de la sociedad,
- 3) la mayoría de la ciudadanía está interesada en que se garantice,
- 4) corresponde al Estado intervenir para salvaguardar las pretensiones colectivas de la sociedad,
- 5) constituye uno de los fines del Estado en sí mismo.

La doctrina anteriormente citada arroja que el interés público es la pauta de actuación de la administración pública dado que es a través de ésta que el Estado puede proceder para resguardar las necesidades de la sociedad.

Conforme a lo antes expuesto es evidente que el interés público deberá prevalecer sobre el interés privado, con esto no quiere decir que obligatoriamente el interés público vaya en contradicción con el interés privado, simplemente advierte que de una ponderación entre ambos se deberá privilegiar el interés público, debido a que éste busca el beneficio de la mayoría.

Por su parte el Poder Judicial ha establecido en sus criterios las situaciones en las que la información puede tener relevancia pública, y al respecto

---

<sup>42</sup> Artículo El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional, Carla Huerta Ochoa, fuente [www.bibliojuridicas.unam.mx/libros/5/2375/8.pdf](http://www.bibliojuridicas.unam.mx/libros/5/2375/8.pdf).

<sup>43</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1996, t. III, p.1779.

en la siguiente tesis nos indica que la información será de relevancia pública cuando se trate de una información relacionada con una persona que tenga impacto social o cuando el hecho en sí sobre el que se informa lo amerite; considerando en todos los casos las situaciones históricas, sociales, políticas y económicas del caso en concreto.

***Derecho a la intimidad o vida privada. Noción de interés público, como concepto legitimador de las intromisiones sobre aquél.*** *En la noción de interés público, como concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad, debe considerarse la relevancia pública delos informado para la vida comunitaria, por ende, no es exigible a una persona que soporte pasivamente la difusión periodística de datos sobre su vida privada, cuando su conocimiento es trivial para el interés o debate público. Al efecto, la información puede tener relevancia pública, ya sea por el hecho en sí sobre el que se está informando, o bien, por la propia persona sobre la que versa la noticia, relevancia que, en sí misma, da el carácter de “noticiable” a la información. Además, la relevancia pública dependerá en todo caso de las situaciones históricas, políticas, económicas y sociales, que ante su vulnerabilidad, se actualizará en cada caso en concreto”.* ***Primera Sala, Tesis; 1a.XLII/2010, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Novena época, pag.923, No. de Registro165051, Tesis Aislada.***

De lo anterior se desprende que el Poder Judicial confirma que el sentido del concepto de interés público dependerá de las situaciones históricas, políticas, económicas y sociales que se vivan en un momento concreto, es así que este concepto se vuelve cambiante de acuerdo a las necesidades de cada sociedad.

### **3.3.2. Orden Público.**

El orden público es un concepto indeterminado y en constante movimiento, éste atiende a los principios que una comunidad estima primordiales e innegociables para la convivencia de los miembros que pertenecen a ella.

Ángel Juárez Cacho nos habla del surgimiento del orden público y nos menciona que “surge de la necesidad de la población de mantener condiciones propicias para la convivencia ordinaria pacífica y equilibrada. De mantener un cierto nivel cualitativo de vida dentro de la sociedad. Que se compadezca con la dignidad humana. En este sentido la seguridad de las personas y de los bienes, la salubridad y la tranquilidad hacen parte ciertamente del orden público, pero la

noción comprende también aspectos económicos y ambientales. El orden público no es solo la ausencia de guerra o incluso la ausencia de zozobra, sino en general la tenencia de condiciones adecuadas para vivir con dignidad.”<sup>44</sup>

El mismo autor establece una definición de orden público y nos dice que el orden público “se refiere al interés de todos, protegido por el Estado, en función de la defensa de derechos y principios socialmente valiosos, por encima de aquellos particularmente legítimos, pero fundamentalmente individuales.”<sup>45</sup>

Rolando Tamayo y Salmorán define al orden público como “aquellos principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por voluntad de los individuos ni por la aplicación del derecho extranjero”.<sup>46</sup>

Con los conceptos antes mencionados se encuentra otro elemento y éste tiene que ver con la intervención del Estado ya que es a través de sus poderes como se plasman y se hacen cumplir los principios que una comunidad considera de relevancia para su convivencia, lo que genera una estabilidad para los individuos que la integran.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado sobre este concepto y ha establecido que el orden público es un concepto indeterminado que será aplicado a un caso en concreto analizando las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que se suscite cualquier circunstancia; y cuando un juzgador deba aplicarlo deberá tomar en cuenta el desarrollo armónico de la sociedad así lo establece en la siguiente tesis:

***“Orden Público. Es un concepto Jurídico indeterminado que se actualiza en cada caso concreto, atendiendo a las reglas mínimas de convivencia social. El orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponde examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido solo puede ser delineado***

---

<sup>44</sup> JUAREZ CACHO, Ángel, Op. Cit., p.75.

<sup>45</sup> Ibídem, p. 76.

<sup>46</sup> Diccionario jurídico mexicano, Tomo VI, 5ª ed., México, Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.

*por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en el que se realice la valoración. En todo caso, para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.”*Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa de primer circuito, tesis I.4º.A.63K, Tomo XXII, Agosto de 2005, Novena Época, Pág. 1956, No. de Registro 177560, Tesis Aislada.

### **3.3.3. Diferencias entre orden público e interés público.**

Es importante establecer la diferencia entre los conceptos de orden público e interés público, pues si bien las similitudes saltan a la vista y ambos son considerados conceptos jurídicos indeterminados, la diferencia aporta la viabilidad de su exacta comprensión y en su caso de aplicación.

Se tiene que el interés público, es el acercamiento de la administración a la población, dado que reconoce en principio los intereses sociales más destacados y los hace propios.

Representa la pauta de actuación de la administración pública, es la directriz que conduce la acción activa de los poderes públicos para proyectarse en la sociedad. Ello en razón de que la intervención Estatal verifica la necesidad identificada por un grupo social y la hace propia, por lo que se convierte en una necesidad pública.

De ahí que las necesidades colectivas, al ser recogidas por el Gobierno del Estado, cobran el carácter de públicas.

El reconocimiento público del interés de un grupo social trae la inmediata consecuencia de que el aparato burocrático da preferencia, sobre los intereses de los particulares o el de otros grupos (que no tienen el carácter público).

Lo anterior contrasta con el orden público, porque este se refiere a la operación de aquellos principios, normas e instituciones que no pueden ser

alteradas ni por voluntad de los individuos ni por la aplicación del derecho extranjero.

Es a través del orden público que se identifica la alineación o prelación de la norma aplicable para el caso concreto, puesto que no todas las leyes tienen el mismo impacto social que otras.

Es el ente público el que de acuerdo con las necesidades de la población, en una región determinada y en una época específica, determina la importancia y jerarquía del entramado jurídico sobre el cual debe desplegarse la actuación pública.

Así se tiene, que mientras el interés social identifica las preocupaciones de la población y las eleva al rango de públicos, para darle una preferencia sobre otros intereses, ya sean sociales o particulares, el orden público identifica, cuál es el ordenamiento legal o norma que debe aplicarse preferentemente respecto de otro cuerpo normativo o regla.

Es por ello que el orden público establece el cuerpo normativo aplicable para cada uno de los intereses sociales identificados, en cada caso concreto, pero como los objetivos del ente público cambian de sociedad en sociedad y de tiempo en tiempo, los intereses sociales también, por lo que el orden de la norma aplicable será también variable, de acuerdo a cada grupo social y de la época en que se presente cada evento.

#### **3.3.4. Aplicación del interés y orden público en materia de pensiones civiles.**

La aplicación del interés social en materia pensionaria es clara, puesto que se trata de personajes vulnerables, cuyas capacidades físicas o intelectuales han sido disminuidas, ya sea por la edad o por un evento traumático.

Es claro que el interés social ha empujado al gobierno del Estado a identificar, reconocer y atender un reclamo social, como es la necesidad de establecer una instrumentación pública para garantizar la subsistencia de aquellos

que han agotado su vida laboral, sus fuerzas físicas y sus capacidades de trabajo, después de haber llevado una vida laboralmente activa.

Así, resulta de interés social la promulgación de una ley que regule cuales son las condiciones, los requisitos y los montos que se deben observar para el otorgamiento de una pensión.

La forma en que el aparato público atiende esa inquietud de la población es con la publicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sin embargo, resulta tan trascendente la materia de pensiones que el poder público, determina que su aplicación es preferente respecto de otros cuerpos normativos que pudieran referirse o incidan en dicha materia, por lo que decreta su preferencia y le da el carácter de orden público.

Así, el legislador al aprobar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reconoció que su contenido atiende a un interés generalizado que está sobre las pretensiones, tendencias o afectos particulares o de otros grupos sociales, amén de que su aplicación y observancia debe preferirse respecto de otros ordenamientos jurídicos, al preceptuar en su artículo 1° lo siguiente:

*“Artículo 1. La presente Ley es de **orden público, de interés social** y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes.”*

#### **3.4. Procedimiento del cálculo de pensiones**

En este apartado se explica la forma en la que debe calcularse la pensión, que conceptos integradores del salario en general son considerados, se expondrán las reglas que se utilizan para efectos del cálculo de la pensión tanto por la ley abrogada como por la Nueva Ley del ISSSTE.

Para el cálculo de la pensión en primer lugar el servidor público que es encargado de establecer el monto de la pensión, debe tomar en cuenta los porcentajes y cantidades que establece la ley en función del tipo de pensión que le corresponde a cada trabajador, considerando los años cotizados al Instituto y la edad del trabajador. Asimismo, debe atender a lo establecido por los artículos 15, 60 y 64 de la Ley del ISSSTE, los cuales establecen el salario objeto de cotización.

El artículo 60 de la ley abrogada establece que será tomado en cuenta para fijar el monto de la pensión el salario que se encuentra definido en el artículo 64 de la Ley del ISSSTE el cual señala:

*“Artículo 64.- Para calcular el monto de las cantidades que corresponden por pensión en los términos de los artículos 60, 63, 67,76 y demás relativos a esta Ley, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador o de su fallecimiento”.*

Los artículos que menciona el artículo 64 de la ley abrogada del ISSSTE, refieren al sueldo básico que se tomará en cuenta para la pensión por jubilación, por edad y tiempo de servicios, por invalidez y la pensión por causa de muerte. Para esto tenemos que saber que es el sueldo básico el cual se encuentra definido en el artículo 15 de la misma ley y que establece:

*“Artículo 15.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo, y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera por motivo de su trabajo.*

*Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.*

*“Sobresueldo” es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.*

*“Compensación” es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por*

*servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".*

En esa tesitura, se puede entender que el sueldo básico se integra por el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación, siendo que el sueldo presupuestal es la retribución determinada en el nombramiento del cargo que desempeña el trabajador; el sobresueldo será la remuneración adicional que por circunstancias de riesgo en el desempeño de sus labores, percibe el trabajador y por su parte la compensación es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que percibe el trabajador con motivo de las responsabilidades y trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o funciones. De lo anterior se advierte que el salario que se tomará en cuenta para la cotización contendrá los conceptos mencionados ya que fueron objeto de la cotización que realizó el trabajador en su vida laboral.

Asimismo, para establecer el monto de la pensión el Instituto debe tomar en consideración los porcentajes y cantidades que establece la ley reglamentaria, en función del tipo de pensión que le corresponde a cada trabajador, por los años cotizados al Instituto y la edad del trabajador.

El Poder Judicial se ha pronunciado sobre los conceptos que se deben considerar para calcular el monto de la pensión y los que no debe tomar en cuenta, mismos que a continuación se expondrán, los cuales confirman los conceptos establecidos en la legislación y por otra parte especifican cuales se deberán considerar, para no incurrir en inexactitudes al momento de establecer el monto de pensión.

La siguiente tesis esclarece los conceptos que se debe de tomar en cuenta para efectos del cálculo del monto de la pensión, que son: sobresueldo, sueldo y compensación, estos se contemplan en el tabulador regional que para cada puesto se haya asignado. Lo que coincide con lo establecido en la ley reglamentaria del Instituto.

*PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA BASE SALARIAL PARA SU CÁLCULO SE INTEGRA POR LOS CONCEPTOS DE SUELDO, SOBRESUELDO Y COMPENSACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). De la interpretación sistemática de los artículos 32, 33, 35, primero y tercero transitorios de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte que el sueldo o salario consignado en los tabuladores regionales para cada puesto se integra por los conceptos de sueldo, sobresueldo y compensación y, por ende, es equivalente al sueldo básico previsto en el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, tan es así que los artículos 17 y trigésimo quinto transitorio de la ley de dicho Instituto, en vigor a partir del 1 de abril de 2007 establecen, respectivamente, que el sueldo básico que se tomará en cuenta para determinar el monto de las cuotas y aportaciones al referido Instituto así como de los beneficios económicos a que tienen derecho los trabajadores sujetos a su régimen, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado y que el cálculo de dicho sueldo básico en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley abrogada. Por tanto, el salario base para calcular el monto de las pensiones jubilatorias otorgadas durante la vigencia de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, se integra por los conceptos de sueldo, sobresueldo y compensación, en la inteligencia de que dicha base salarial no podrá exceder de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, por disposición expresa del artículo 15 de la última ley citada.<sup>47</sup>*

Los conceptos que se toman en cuenta para el cálculo del monto de la pensión que corresponderá a cada trabajador son el sueldo, sobresueldo y compensación, no obstante la siguiente tesis sostiene que el quinquenio y la prima de antigüedad son conceptos que también se considerarán para determinar el monto de pensión que le corresponde a cada trabajador; asimismo esta tesis explica la naturaleza de los conceptos en mención, aduciendo que el quinquenio es un complemento del salario que percibirá el trabajador cada cinco años de servicios, mismo que se pagara durante el transcurso de la relación laboral hasta llegar a veinticinco años. Mientras que en la prima de antigüedad se dan doce días de salario por año de servicios que se pagarán al término de la relación laboral.

*TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. QUINQUENIO Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD. NATURALEZA. Las prestaciones relativas a quinquenio y prima de antigüedad, son de naturaleza diversa, toda vez que son prestaciones que se encuentran reguladas por legislaciones diferentes, pues el artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fracción II, establece: "Por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En los*

---

<sup>47</sup> Tesis: 2a./J. 126/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p: 230.

*presupuestos de egresos correspondientes, se fijará oportunamente el monto o proporción de dicha prima.". Y el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, dispone: "Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes: I. La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios; "De lo cual se aprecia que aun cuando estas prestaciones se basan en la antigüedad de los trabajadores, son de naturaleza diferente, ya que el quinquenio es un complemento del salario y la prima de antigüedad no; el monto del quinquenio se establece en el presupuesto de egresos y el monto de la prima de antigüedad, está señalado en la Ley Federal del Trabajo en forma mínima y puede ser aumentado convencionalmente por las partes; el monto del quinquenio no puede rebasar lo autorizado en el presupuesto de egresos y la prima de antigüedad puede rebasar los límites legales; y, por último, el quinquenio se paga durante el transcurso de la relación laboral y la prima de antigüedad se paga al término de la relación laboral."<sup>48</sup>*

Por lo tanto, los conceptos que serán tomados en cuenta para el cálculo del monto de la pensión serán el salario base, sobresueldo, la compensación garantizada, el quinquenio y la prima de antigüedad.

Una vez que tenemos identificados los conceptos que se deberán de considerar para el cálculo del monto de la pensión, en la siguiente tesis encontramos el método para cuantificar el salario que percibió el trabajador durante su último año laboral, el cual ayudará a establecer la cuota pensionaria. Al respecto señala que para establecer el sueldo diario promedio básico se debe sumar el sueldo básico del trabajador percibido en el último año inmediato anterior a su baja y dividirlo entre el número de días que correspondan a un año, siempre tomando en consideración que no rebase el monto de diez salarios mínimos especificado en la ley.

*"PENSIÓN DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS. MÉTODO PARA CUANTIFICAR SU MONTO (LEY DEL ISSSTE VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). Conforme a los artículos 15, 57, 63 y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007, el sueldo diario promedio básico, que es la base para cuantificar las pensiones, es el resultado de sumar el sueldo básico del trabajador percibido en el último año inmediato anterior a su baja y dividirlo entre el número de días que correspondan a un año, de forma que su monto no supere el tope de 10 veces el salario mínimo general. Por tanto, para calcular la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, primero debe verificarse que ese sueldo promedio no supere el mencionado tope, pues de esa manera se define el monto que correspondería al 100% del sueldo diario promedio básico,*

---

<sup>48</sup> Tesis: I.6o.T. J/25, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, p. 945.

*exclusivo para cuantificar la pensión por jubilación; y posteriormente debe aplicarse el porcentaje por los años de servicio, de conformidad con la tabla contenida en el numeral 63.”<sup>49</sup>*

Así, este método se utilizará para la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, sirve de apoyo para realizar el cálculo de los diferentes tipos de pensión que contempla la ley.

Observando que para cálculo del monto de una pensión se debe tomar en cuenta el sueldo, el sobresueldo, el quinquenio, la prima de antigüedad y la compensación garantizada, se explicaran los porcentajes que le corresponde a cada trabajador conforme al tipo de pensión en relación con la edad y tiempo que haya cotizado al Instituto. Primeramente, se tomará la ley abrogada como se ha venido desarrollando en este capítulo.

#### **3.4.1. Pensión por Jubilación.**

Para la pensión por jubilación la ley del ISSSTE abrogada, contempla en su artículo 60 que le corresponderá al trabajador el total del sueldo básico que percibió en el último año antes de causar baja.

Como ya se mencionó se tomará en cuenta la totalidad del sueldo que percibió el trabajador en el último año con los conceptos que ya han sido expuestos mismos que deberán ser tomados en cuenta.

#### **3.4.2. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.**

Para fijar el monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se tomarán los porcentajes que indica la tabla contenida en el artículo 63 de la Ley del ISSSTE vigente hasta 2007, precisando un porcentaje de acuerdo a los años de servicios del trabajador, una vez que el trabajador haya cumplido 55 años de edad y tuviese como mínimo 15 años de servicios; se debe recordar que con la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE, y de acuerdo a sus artículos transitorios se va incrementado la edad del trabajador en un año de vida por año

---

<sup>49</sup> Tesis: 2a./J. 10/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1, p. 533.

de tiempo transcurrido hasta llegar a 60 años de edad como requisito en el 2018, de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>Años de servicio</b>	
15 años de servicio	50 %
16 años de servicio	52.5%
17 años de servicio	55 %
18 años de servicio	57.5%
19 años de servicio	60 %
20 años de servicio	62.5%
21 años de servicio	65 %
22 años de servicio	67.5%
23 años de servicio	70 %
24 años de servicio	72.5%
25 años de servicio	75 %
26 años de servicio	80 %
27 años de servicio	85%
28 años de servicio	90 %
29 años de servicio	95 %

De igual forma que para la pensión por jubilación para calcular el monto de la pensión se deberá tomar en promedio del sueldo básico que percibió durante el último año inmediato anterior a la fecha en que causa baja el trabajador y se comenzará a pagar al día siguiente de la baja del trabajador.

Para el cálculo de esta pensión como ya se expuso anteriormente se deberá sumar el sueldo básico que percibió el trabajador en el último año a causar baja y dividirlo entre el número de días que corresponden a un año y posteriormente aplicar los porcentajes contenidos en la tabla anterior.

### 3.4.3. Pensión por invalidez

Para el cálculo de esta pensión se deberá tomar en consideración la tabla que ya se ha expuesto para la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios no importando aquí la edad del trabajador, ya que únicamente la ley contempla el requisito que el trabajador haya cotizado al Instituto 15 años como mínimo y el dictamen de médico certificado para emitirlo donde declara el estado físico y mental del trabajador.

Para el monto de la pensión se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico percibido durante el último año inmediato anterior al que cause baja el trabajador y empezando a correr la pensión al día siguiente en el que el trabajador cause baja. El método de cuantificación de esta forma de pensión seguirá las mismas reglas que para los otros tipos de pensión, esto es, sumar el sueldo básico que percibió el trabajador en el último año de cotización entre el número de días que corresponda a un año.

### 3.4.4. Pensión por Cesantía en edad avanzada.

Para el cálculo de esta pensión se tomará en cuenta el sueldo básico y los porcentajes que indica la tabla del artículo 83 de la Ley abrogada, tomando en consideración que con la nueva ley se incrementarán los años de edad hasta que en el 2018 sean 65 años de edad como mínimo para obtener el 40% que señala la tabla que a continuación se muestra.

<b>Años de edad</b>	<b>Años de servicios</b>	<b>Porcentaje</b>
60	10	40%
61	10	42%
62	10	44%
63	10	46%
64	10	48%
65 o más años	10	50%

El derecho al pago de dicha pensión se iniciará a partir del día siguiente en que el trabajador se separe voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado el servidor público. Como en la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios en éste tipo de pensión se realiza el cálculo de la misma manera, aplicándose el porcentaje de la tabla anterior.

#### **3.4.5. Pensión por causa de muerte.**

Para el cálculo de esta forma de pensión, el artículo 76 de la Ley abrogada contemplan que se tomará en cuenta el 100% de la pensión que le hubiese correspondido al trabajador.

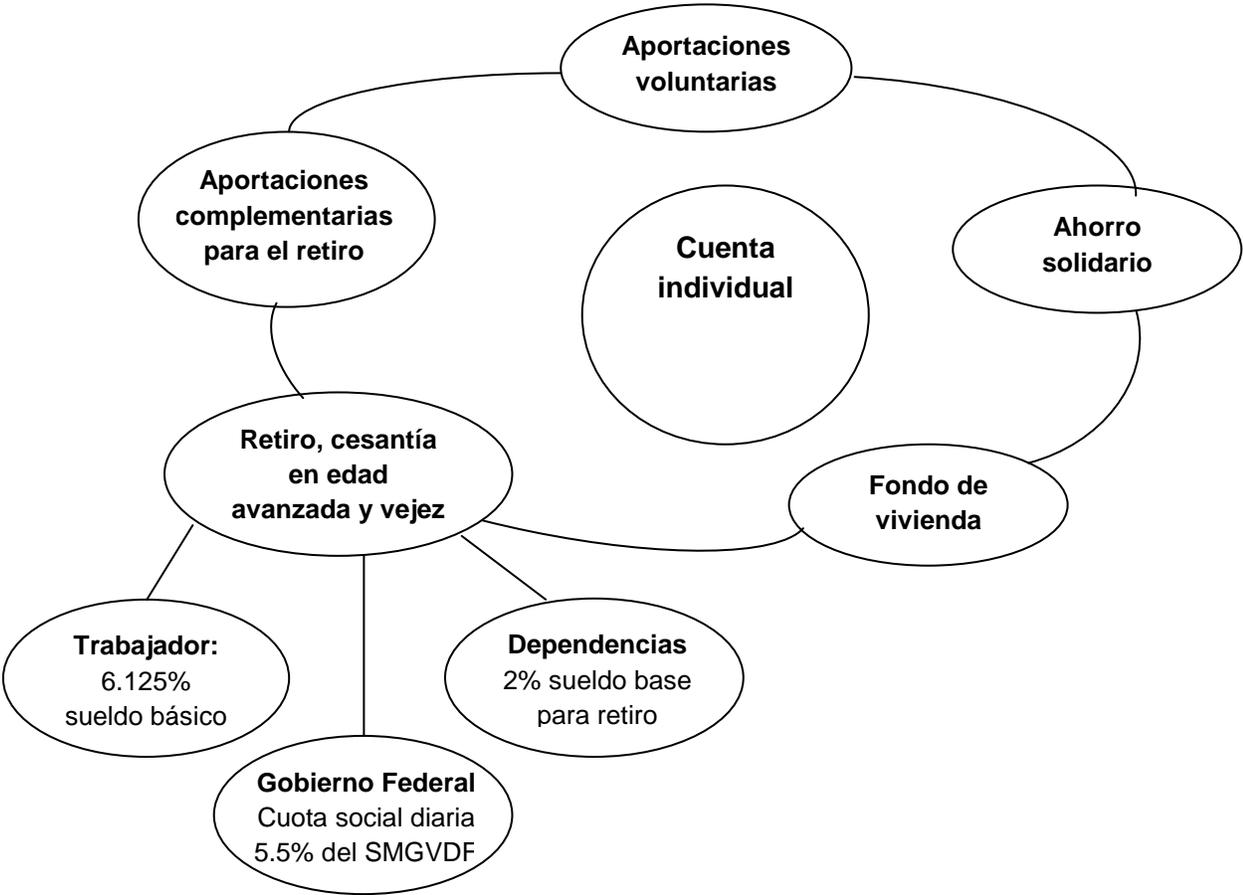
Como ya se vio anteriormente para ser acreedor de esta pensión se necesitará que el trabajador hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien fallecida la persona haya cumplido 60 años de edad y cuente como mínimo con 10 años de cotización al Instituto.

Para el cálculo de esta pensión se tomará en cuenta la tabla correspondiente a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios cuando el trabajador hubiere cotizado por más de quince años sin importar la edad con la que contara al momento de fallecer. Mientras que para el cálculo de la pensión por causa de muerte cuando el trabajador hubiere fallecido cumpliendo los 60 años o más y cotizado por lo menos 10 años al Instituto, se tomará en cuenta la tabla para la pensión por cesantía en edad avanzada y vejez que contempla en la Ley.

#### **3.5. Cálculo del monto de pensión conforme a la Nueva Ley del ISSSTE.**

Con la entrada en vigor de la Ley del ISSSTE de 2007, se implementaron varios cambios en materia de pensiones, uno de ellos fue por el que se transforma el sistema de reparto al sistema de capitalización individual. El sistema de capitalización individual contemplado en la nueva Ley del ISSSTE, prevé la creación de una cuenta individual para cada trabajador que pertenezca al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Esta cuenta la administrará un Afore o el PENSIONISSSTE y se integrará por los montos de las cinco subcuentas que a continuación se muestra:



Para calcular el monto de la pensión se tomará en cuenta lo que el trabajador haya aportado en su cuenta individual durante su vida laboral o en su caso, aportaciones que haya realizado voluntariamente a su cuenta. Las aportaciones que se realicen a la cuenta individual se harán conforme a los porcentajes expuestos y que establece la ley del ISSSTE, siempre partiendo del salario básico que percibe el trabajador, que podemos encontrar en el tabulador regional y que es equivalente al sueldo básico establecido en la Ley abrogada del Instituto, robustece lo anterior el siguiente criterio de rubro: *ISSSTE. EL SUELDO DEL TABULADOR REGIONAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY RELATIVA,*

*ES EQUIVALENTE AL SUELDO BÁSICO ESTABLECIDO EN LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)*<sup>50</sup>.

Es de señalarse que la nueva ley del ISSSTE, contempla que el monto de la pensión será tomado de conformidad al salario establecido en el tabulador regional, lo cual de acuerdo a la jurisprudencia que antecede equivaldrá al sueldo básico, ya que el salario que contempla el tabulador regional está constituido por los mismos conceptos que son integradores del sueldo base.

### **3.5.1. Deficiencias**

Las deficiencias en el cálculo del monto de la pensión ocurren cuando el Instituto, no toma en cuenta todos los conceptos que se han mencionado anteriormente o toma en cuenta conceptos distintos a los que fueron objeto de cotización, por lo que el pensionado al verse afectado concurre al juicio de nulidad o al recurso de revisión, que son los medios que contempla la ley para que el trabajador se defienda ante tal circunstancia.

En relación al cálculo del monto de la pensión la tesis de rubro: *PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA COMPENSACIÓN GARANTIZADA INTEGRA LA BASE SALARIAL PARA SU CÁLCULO, CUANDO LA DEPENDENCIA O ENTIDAD CORRESPONDIENTE LA CONSIDERÓ PARA CUBRIR EL MONTO DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES EFECTUADAS AL ISSSTE (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)*<sup>51</sup> señala que no depende de un consenso entre el trabajador y el patrón (Estado) sino que depende de normas presupuestarias basadas en criterios no rígidos, por lo cual, en ocasiones el Instituto incurre en alguna inexactitud al momento de establecer la cuota pensionaria.

Es por ello que en muchas ocasiones los conceptos que consideran los trabajadores y los de la autoridad no concuerdan, lo que activa la interposición del

---

<sup>50</sup> Tesis: P./J. 119/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Noviembre de 2009, p 16.

<sup>51</sup> Tesis: 2a./J. 41/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, p. 240.

juicio contencioso administrativo y provoca que los trabajadores que agotaron su vida laboral deban realizar mayores diligencias para que comiencen a percibir el monto de pensión que les corresponde por derecho, además que tal circunstancia provoca, en ocasiones, gastos innecesarios para los pensionados pues deberán contratar los servicios de un profesional para demostrar que ciertos conceptos fueron objeto de cotización al Instituto, por lo que deben ser considerados para efectos de pensión.

Por otra parte las deficiencias también ocurren cuando el encargado de establecer el monto de la pensión toma o deja de considerar ciertos conceptos sobre los cuales ya ha habido pronunciamiento por parte del Poder Judicial a través de las tesis y criterios jurisprudenciales.

En cuanto a la ayuda de despensa, en la tesis de rubro: *AYUDA DE DESPENSA. NO DEBE CONSIDERARSE PARA EFECTOS DE LA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO*<sup>52</sup>, el Poder Judicial manifestó, que si bien la ayuda de despensa la recibe el trabajador constante y permanentemente ésta no pertenece al salario presupuestal, ni al sobresueldo ni a la compensación por lo que no deberá ser contemplada para la cuota de pensión.

Como podemos observar para efectos de establecer el monto de pensión, por regla general tenemos que se estará a lo establecido en el salario tabular o su equivalente en la ley abrogada sueldo básico y cualquier otra percepción que se haya obtenido no deberá contemplarse para tales efectos, por lo que corresponderá al trabajador demostrar que efectivamente fue objeto de cotización al Instituto, razón por la cual se considera que el medio para hacer valer esos derechos, no sólo debe existir sino que debe ser eficaz, sencillo y rápido, pues el tema a resolver será el ingreso que perciben los trabajadores una vez que agotaron su vida laboral y con el cual cubren sus necesidades básicas.

---

<sup>52</sup> Tesis: 2a./J. 12/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, p. 433.

Como vemos las transformaciones de la Ley del Instituto ha provocado que en la práctica surjan discrepancias, mismas que el Poder Judicial a través de diversas tesis ha ido aclarando y determinado el camino a seguir, por lo que es importante mencionarlas y conocerlas para estar al tanto de los conceptos que integran el monto de pensión.

La tesis de rubro *PENSIÓN JUBILATORIA OTORGADA POR EL ISSSTE. LOS CONCEPTOS "ASIGNACIONES DOCENTES, PEDAGÓGICAS GENÉRICAS Y ESPECÍFICAS" NO FORMAN PARTE DEL SUELDO BASE PARA EFECTOS DEL CÁLCULO DE LA CUOTA DIARIA PENSIONARIA Y, POR ENDE, SÓLO PUEDEN INCLUIRSE CUANDO SE DEMUESTRE QUE FUERON OBJETO DE COTIZACIÓN PARA EL FONDO DE PENSIONES*<sup>53</sup> versa sobre las asignaciones docentes, pedagógicas genéricas y específicas, sobre estos conceptos nos dice que no serán incluidos en el monto de la pensión a reserva que se demuestre que fueron objeto de cotización al Instituto.

Por otro lado, los criterios jurisprudenciales nos indica que los conceptos de quinquenio y prima de antigüedad son conceptos que deberán ser incluidos en la cuota pensionaria.

La siguiente tesis de rubro: *PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA COMPENSACIÓN POR ANTIGÜEDAD NO ES UN CONCEPTO EQUIPARABLE A LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD Y/O QUINQUENIO, A EFECTO DE DETERMINAR SU INCLUSIÓN EN LA CUOTA DIARIA RELATIVA*<sup>54</sup> se refiere a la compensación por antigüedad, y nos dice que esta no es un concepto equiparable a la prima de antigüedad o al quinquenio ya que es una prestación diversa establecida por la ley, al otorgarse en algunos contratos colectivos de trabajo, por lo que solo se tomará en cuenta si se comprueba que fue objeto de cotización.

---

<sup>53</sup> Tesis: PC.I.A. J/27 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, viernes 31 de octubre de 2014, Plenos de Circuito, Jurisprudencia, No. de Registro: 2007809.

<sup>54</sup> Tesis Aislada, II.8o.(I Región) 17 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 2., p. 1518.

Por tanto, podemos concluir que los conceptos que serán tomados en consideración para establecer el monto de la pensión son el sueldo, sobresueldo, compensación –conceptos que integran el salario tabular y el sueldo básico de la ley abrogada-, prima de antigüedad y el quinquenio y para solicitar que ciertos conceptos distintos a éstos últimos se tomen en cuenta para establecer el monto de la pensión, será indispensable demostrar que fueron objeto de cotización al Instituto; además, que se deberá atender al salario contemplado en el tabulador regional para cada puesto.

### **3.5.2. Consecuencias.**

El inexacto cálculo en el monto de la pensión, acarrea consecuencias negativas para las personas que se han hecho acreedoras a una pensión, amén de las aportaciones realizadas a lo largo de su vida laboral.

En efecto, las pensiones son el ingreso con el que cuentan la personas de edad avanzada para cubrir sus necesidades básicas, como lo son la alimentación, vestido y vivienda digna, derechos que protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para cada individuo mexicano, de ahí que sea de vital relevancia el correcto cálculo del monto de la pensión, ya que de no ser así se estaría violando su esfera de derechos, pues la pensión es un derecho que adquirieron por las aportaciones realizadas al Instituto durante el tiempo en que prestaron su servicios a dependencias públicas.

Las consecuencias del inexacto cálculo en el monto de la pensión son las siguientes:

- Merma los recursos financieros con los que cuenta para cubrir sus necesidades básicas.
- Inequidad que se produce entre los mismos trabajadores del Instituto, debido a que un trabajador que desempeñó el mismo cargo respecto de otro se le concede una pensión superior o inferior según sea el caso.
- Pero no solo la inequidad se da entre trabajadores, también se da en la relación entre el Estado y el pensionado y viceversa; en otras palabras, si al

trabajador se le otorga una pensión por arriba de la que le corresponde el Estado se ve afectado en sus recursos y viceversa si al trabajador se le otorga una pensión cuyo monto es menor al que le corresponde, el Estado le está provocando un menoscabo al trabajador.

- Obliga a los pensionados a interponer un medio de corrección, lo que les genera gastos no contemplados para costear lo que engloba su interposición, así como esperar un periodo amplio de tiempo para la modificación del monto de pensión.

### **3.6. Medios de corrección en la inexactitud en el cálculo del monto de la pensiones.**

#### **3.6.1. Medios de corrección.**

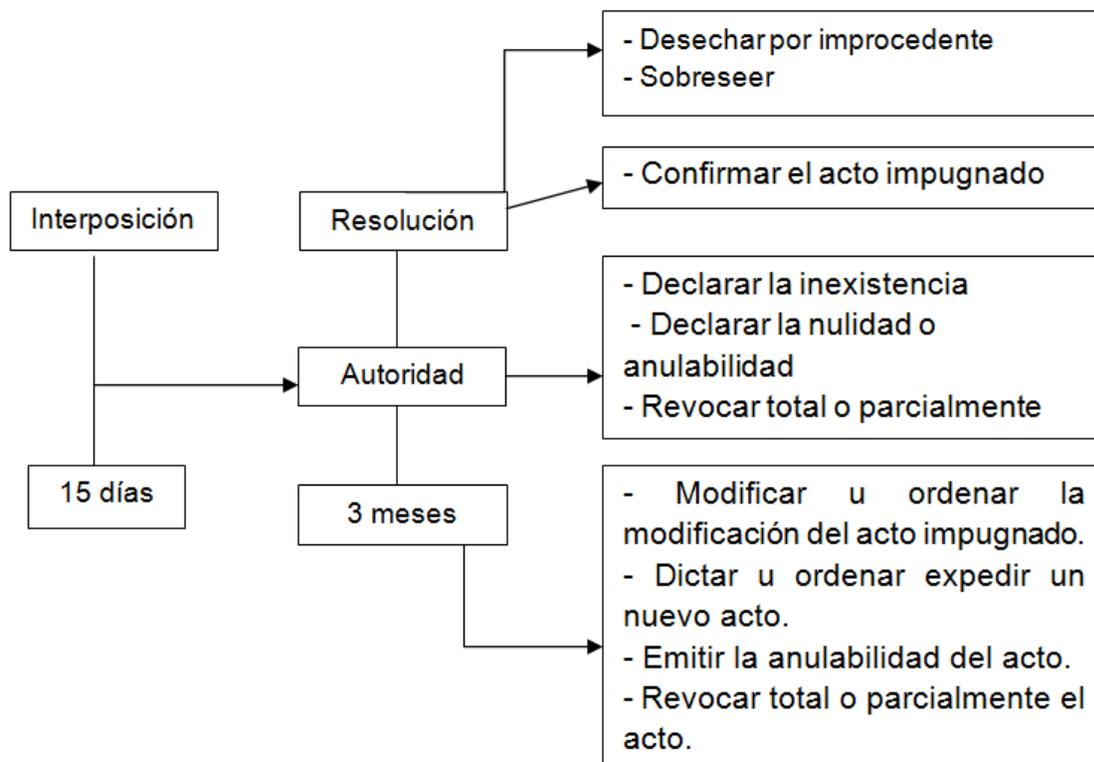
##### **➤ Recurso Administrativo.**

El medio no contencioso que se aplica al caso en concreto, es el Recurso de Revisión contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, debido a que la resolución que emite el Instituto de Seguridad y Servicios Social para los trabajadores del Estado respecto al monto de pensión que le corresponde al trabajador, es un acto de autoridad de naturaleza administrativa. Estos actos encuadran en lo establecido por el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que establece que las personas afectadas por actos o resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo podrán interponer el recurso de revisión.

Dado que el cálculo del monto de la pensión por parte del Instituto se realiza a través de una resolución y el artículo 83 nos dice que el Recurso de Revisión procederá en contra de resoluciones de autoridades administrativas, ésta resolución encuadra en lo que establece la ley.

El recurso de revisión, según establece el diverso 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se interpone ante la autoridad que emitió la resolución o acto impugnado, el cual será resuelto por el superior jerárquico, excepto que el acto impugnado haya sido emitido por el titular de la dependencia, en este caso será el mismo titular el que resolverá el recurso.

El plazo para interponer el recurso es de 15 días contados a partir del día siguiente en el que se notificó la resolución que afecta al particular. En la misma ley se contempla que el recurso deberá contener: El órgano administrativo a quien se dirige, el nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones, el acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo, los agravios que se le causan; En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y por último deberá contener las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.



De ahí que ante la interposición del recurso a causa del mal cálculo del monto de pensión a favor de un trabajador del Instituto, la autoridad encargada de resolver sobre éste podrá desechar el recurso, confirmar, anular total o parcial lo que provoca que se emita una nueva resolución que verse sobre el monto de la pensión y de esta forma modificar el monto de la pensión que se le había asignado al pensionado.

➤ **Medios contenciosos de corrección**

El medio litigioso de corrección es el Juicio Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, autoridad encargada de dirimir las controversias que se derivan del inexacto cálculo del monto de la pensión, en términos del artículo 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establece lo siguiente:

***Artículo 3.**El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:*

***VII.-** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;*

En ese sentido, la autoridad competente para conocer del juicio sobre pensiones civiles a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

El Poder Judicial emitió criterios sobre algunas apreciaciones que el juzgador deberá tener en cuenta al momento de emitir la resolución de un juicio que verse sobre pensiones civiles a cargo del ISSSTE.

Así lo plasma en la tesis de rubro *PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI EL ACTOR EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PRETENDE LA INCLUSIÓN DE DIVERSAS PERCEPCIONES EN LA CUANTIFICACIÓN DE LA CUOTA DIARIA RELATIVA, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DETERMINARÁN SI AQUÉLLAS QUEDAN INCLUIDAS EN LOS CONCEPTOS DE*

*SALARIO TABULAR, PRIMA DE ANTIGÜEDAD Y/O QUINQUENIOS, PARA LO CUAL DEBERÁN TENER A LA VISTA EL TABULADOR REGIONAL O EL MANUAL DE PERCEPCIONES CORRESPONDIENTE*<sup>55</sup> estableciendo que para la inclusión de alguna percepción distinta a las contempladas en el salario tabular, prima de antigüedad o quinquenio, el trabajador deberá comprobar que éstos fueron objeto de cotización y la Sala Regional deberá emitir la resolución correspondiente teniendo a la vista el tabulador regional y el manual de percepciones.

Para esos efectos, el trabajador que considere que no se contemplaron ciertos conceptos que fueron objeto de cotización al Instituto deberá interponer el juicio, y realizar mayores diligencias para poder obtener el ingreso de pensión que le corresponde por derecho, provocando que el proceso para obtener el ingreso correcto de pensión sea engorroso y largo, de ahí que se deba contemplar que el recurso para hacer valer ese derecho no sólo exista, sino que contenga las características de eficacia, sencillez y rapidez que exige el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

Es importante destacar que en distintos criterios el Poder Judicial establece la obligación del Instituto de cumplir con los compromisos adquiridos, es decir, contemplar para establecer el monto de pensión los conceptos sobre los cuales los trabajadores realizaron sus aportaciones; provocando así que no sea exigible al Instituto considerar percepciones ajenas que no formaron parte de la cotización de cada trabajador.

De lo que se concluye que el trabajador sea el que compruebe que ciertas percepciones sí fueron objeto de cotización al Instituto pero no fueron consideradas para establecer su cuota pensionaria, por ello, en ocasiones las sentencias que emite el Tribunal son para efectos, lo que quiere decir que el juzgador condena al Instituto para que realice nuevamente el cálculo del monto de

---

<sup>55</sup> Tesis: I.7o.A. J/59, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 3016.

la pensión tomando en cuenta los conceptos que debió contemplar desde un inicio puesto que sí fueron objeto de cotización.

Con la exposición realizada demostramos que el inexacto cálculo en la pensión de los trabajadores trae perjuicios a los pensionados, incumpliendo con uno de los motivos por los que se creó la seguridad social en México, es decir el de garantizar un retiro digno a las personas que han cumplido con plenitud su etapa laboral, mantener su nivel de vida, así como asegurar la independencia de las personas mayores.

De ahí que, en el siguiente capítulo sea necesario describir las etapas del Juicio Contencioso Administrativo, mecanismo de defensa para la modificación del monto de pensión, las ventajas y desventajas que actualmente tiene la vía en la que se interpone, lo que nos permitiría establecer una propuesta a favor de la pretensión del sistema pensionario, así como de las personas de la tercera edad.

## **CAPÍTULO IV. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA Y ORDINARIA.**

En este capítulo se analizará el juicio contencioso administrativo federal, debido a que es el medio a través del cual se realiza la impartición de justicia fiscal y administrativa, asimismo se estudiarán varios conceptos que son de vital relevancia para entender el objeto del Juicio Contencioso Administrativo.

Además, se tratarán los tipos de vías que contempla el Juicio Contencioso Administrativo, también llamado juicio de nulidad para impugnar las resoluciones o actos de autoridad que vulneren la esfera jurídica del gobernado, específicamente del juicio en la vía ordinaria y en la vía sumaria, aunado a lo anterior, se detallará cada etapa procesal en las diferentes vías para interponer el juicio en mención, con la finalidad de lograr una mejor comprensión de las diferencias de cada una.

Posteriormente se analizarán las ventajas y desventajas de la interposición del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria y en la ordinaria respecto del juicio de nulidad interpuesto contra resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles.

### **4.1. Juicio contencioso administrativo.**

En primera instancia comenzaremos definiendo el juicio contencioso administrativo, ya que es importante conocer desde su definición hasta el desarrollo de cada etapa procesal para poder tener conocimiento amplio del mismo y posteriormente exponer propuestas relacionadas con dicho juicio.

El Juicio Contencioso Administrativo, o como se le conoce Juicio de Nulidad, “es un procedimiento jurisdiccional, a través del cual, se da solución a una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares y las autoridades administrativas federales, el cual determina a quien le asiste la razón y el derecho, dictado en una resolución (sentencia).”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> ORTEGA CARRIÓN, Carlos, *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Porrúa, segunda edición, primera reimpresión, México, 2011, p. 199.

Para Juan Palomar de Miguel, “el juicio contencioso administrativo federal, conocido como juicio de nulidad, es un procedimiento de anulación de una resolución que impone una carga fiscal al particular y que requiere la intervención de un órgano jurisdiccional.”<sup>57</sup>

Por su parte, Jesús Quintana Valtierra señala que “el juicio fiscal es un proceso de partes y no un proceso oficioso, ya que formaliza una relación procesal, que se caracteriza por una relación de igualdad entre los contribuyentes y el fisco, subordinándose a una autoridad jurisdiccional con la que deben cooperar para el establecimiento de la verdad.”<sup>58</sup>

De lo anterior, podemos entender al juicio contencioso administrativo, como un procedimiento jurisdiccional que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre la administración pública y el gobernado, por actos de autoridad o resoluciones que afectan su esfera jurídica de derechos, controversia que deberá ser sometida a un tercero (autoridad jurisdiccional, Tribunal Federal de Justicia Administrativa), para que mediante la emisión de una sentencia determine lo que a derecho corresponda.

De acuerdo a las definiciones antes mencionadas, el juicio contencioso administrativo, es un procedimiento jurisdiccional ya que la tramitación del juicio se lleva a cabo ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual, cuenta con plena autonomía y capacidad para decidir sobre controversias suscitadas entre la administración pública y el particular, ejecutando la legislación aplicable, con carácter vinculatorio para las partes.

Para entender el concepto de juicio contencioso administrativo, es de suma importancia definir lo que es un acto administrativo, ya que de ello deriva la interposición del juicio y es a través de éste que el particular ve vulnerada su esfera jurídica. El acto administrativo es fundamental en el juicio contencioso

---

<sup>57</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, Mayo ediciones, México, 1981, p.876.

<sup>58</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Trillas, quinta edición, México, 2008, p. 261.

administrativo debido a que la sentencia que emite el Tribunal versa sobre la legalidad del mismo y en consecuencia decretar su validez o nulidad.

El acto administrativo es la materialización de la voluntad de la función administrativa; que a su vez se divide en actos administrativos y actos de la administración. Los actos de la administración son aquellos que realiza el ejecutivo, para su organización interna, que no producen efectos a los gobernados; mientras que los actos administrativos sí modifican, extinguen o crean situaciones jurídicas para los particulares, vulnerando su esfera de derechos.

Serra Rojas considera que “la naturaleza del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento a las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés general o del interés público.”<sup>59</sup>

Por su parte, Acosta Romero establece que “El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general.”<sup>60</sup>

Alberto Pérez Dayán concluye que el acto administrativo es: “toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.”<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, tomo I, México, 1994, p. 230.

<sup>60</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 623-624.

<sup>61</sup> PEREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2006, p.53.

Por otro lado, el Poder Judicial de la Federación, establece que el concepto de acto administrativo es:

*“...el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.”<sup>62</sup>*

De lo anterior se puede concluir que el acto administrativo es un acto jurídico unilateral a través del cual se expresa la voluntad de un órgano del Estado, que emite una autoridad competente de la administración pública en ejercicio de sus funciones, que crea, modifica, extingue, transmite o reconoce una situación jurídica para el gobernado y cuya finalidad es salvaguardar las necesidades de la sociedad, mismo que invariablemente deberá encontrarse fundado y motivado.

De acuerdo a las definiciones antes mencionadas se pueden establecer como características del acto administrativo las siguientes:

- Acto Unilateral: ya que es dictado únicamente por una autoridad de la Administración Pública en ejercicio de sus funciones, no necesita la interacción con los gobernados y no tiene como finalidad la solución de un conflicto entre particulares, sino la de satisfacer las necesidades de la sociedad, siendo éste, sujeto a control de legalidad por el órgano jurisdiccional.
- Individual y concreto. Ya que causa efectos exclusivamente para la persona que fue dictado, alterando su esfera de derechos.
- Invariablemente debe ser dictado por la autoridad competente en ejercicio de sus funciones y tendrá como fin el de prevalecer el interés general sobre el interés particular.
- Presunción de legalidad: Se refiere a que todo acto administrativo debe realizarse conforme al régimen jurídico vigente, de no ser así desde un inicio el

---

<sup>62</sup> Tesis: I.4o.A.341 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, marzo de 2002, p. 1284.

acto administrativo carece de validez. Este concepto es reconocido en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que *“Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”* Esto no quiere decir que el acto administrativo sea absoluto, el gobernado al que va dirigido el acto administrativo, puede impugnarlo a través de los medios que prevé la ley y obtener la nulidad de ese acto.

En el caso de que el agraviado decida impugnar un acto de autoridad, le corresponderá a él probar que ese acto no se haya emitido conforme a la ley.

- Firmeza Administrativa. Esta característica se refiere a que el acto administrativo se considera definitivo y la autoridad administrativa bajo ninguna causa podrá modificarlo una vez emitido. El acto administrativo queda firme cuando habiendo un medio para impugnarlo no haya sido ejercitado o impugnándolo el resultado no favorezca al gobernado.
- Ejecutoriedad: Una vez que el acto administrativo cumple con los requisitos de ley es exigible al destinatario, sin necesidad de que una autoridad judicial lo apruebe, ya que la autoridad administrativa es competente para llevarlo a cabo por sí misma.
- Finalmente, como todo acto de molestia de acuerdo a nuestra Carta Magna, deberá estar debidamente fundado y motivado.

Los requisitos legales del acto administrativo se encuentran contemplados en el artículo 3° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y son:

- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- Estar fundado y motivado;
- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- Mencionar el órgano del cual emana;
- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Así, es importante conocer el concepto y las características del acto administrativo, ya que es el medio que el legislador da a la autoridad administrativa para cumplir con los fines y proveer estabilidad al interés de la sociedad, ya que como se expuso, en un acto administrativo debe prevalecer el interés general sobre el interés particular.

En este trabajo de investigación es preciso analizar al acto administrativo ya que es la causa por la que se interpone el juicio contencioso administrativo y es sobre legalidad o la nulidad del acto administrativo emitido por la autoridad que versara la sentencia de ese juicio, en el caso que nos ocupa en el juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles, la sentencia del mismo resolverá sobre si la determinación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumple con todos los requisitos legales aplicables al caso en concreto.

#### **4.2. Generalidades del Juicio Contencioso Administrativo**

El juicio Contencioso Administrativo federal se inicia cuando se ingresa al Tribunal un documento denominado demanda, el actor deberá en ella cumplir con los requisitos que señala tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativa e interponerla en los plazos que determine la misma ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En la demanda se deberá mencionar y adjuntar la resolución emitida por autoridad administrativa o el acto administrativo que lesione la esfera jurídica del particular. El juicio iniciara cuando la demanda ingrese en la oficialía de partes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La resolución impugnada deberá estar contenida en las que menciona el artículo 1ro y 2do de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y en el diverso 3 de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que de no ser así se desechará desde su inicio.

#### **4.2.1. Las partes en el juicio.**

De acuerdo al artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo las partes en el juicio contencioso son:

1) Demandante

2) Demandado

3) Tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

#### **4.2.2. El demandante.**

En el caso específico del juicio Contencioso Administrativo, el demandante es “la persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positiva, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional”<sup>63</sup>

Por lo que se entiende que el demandante, es la parte en el juicio que ejerce una acción jurisdiccional debido a que ve vulnerado sus derechos, mediante una resolución o un acto de autoridad; también es conocido como parte actora.

#### **4.2.3. El demandado.**

“El demandado es la persona contra quien se ejecuta una acción, exigiéndole que cumpla o que respete la pretensión y derechos invocados en el juicio.”

De acuerdo al artículo tercero de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo los demandados podrán ser:

- La autoridad que dictó la resolución impugnada.

---

<sup>63</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, *“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”*, Editorial Porrúa, décima edición, México, 2012, p. 403.

La autoridad demandada de acuerdo con la Jurisprudencia 114 del Tribunal Fiscal de la Federación establece:

*“AUTORIDAD DEMANDADA.- LO ES LA QUE SUSCRIBE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La autoridad emisora de la resolución impugnada es aquella que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene; por ende, se deberá emplazar a juicio, precisamente el funcionario que firmó.”*

- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa. En este apartado se contempla que la Autoridad revoque una resolución favorable a un particular, debido a que ésta no se haya emitido conforme al principio de legalidad; en este caso la autoridad va a ser la parte actora.
- El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación. Por lo que si el interés financiero del Estado se afecta, puede comparecer a juicio la Secretaría no para asistir a la autoridad demanda, sino como parte del juicio.

#### **4.2.4. El tercero.**

El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Este será aquel cuya pretensión es hacer que subsista el acto o que siga surtiendo efectos. El tercero se presentará una vez que el juicio haya dado inicio debido a que no tiene una relación directa con el punto controvertido.

### 4.3. Procedencia del Juicio Contencioso Administrativo

La procedencia del Juicio Contencioso se encuentra establecida, en principio, en el artículo 1° y 2° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como en el diverso 3 y 4 de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se observa en el siguiente cuadro:

<b>Competencia del Tribunal</b>	
Artículo 1	<p>Este artículo señala que el juicio contencioso administrativo procederá cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, en este caso, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución recurrida.</p> <p>Por otra parte, establece que el juicio de nulidad procederá cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, en el caso procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el mismo</p>
Artículo 2	<p>Este artículo establece la procedencia del juicio contencioso administrativo, en primer lugar, refiere a las materias que se encuentran desglosadas en la Ley Orgánica del Tribunal. Asimismo, señala que ese juicio procederá contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.</p> <p>Por otro lado, contempla la procedencia del juicio de nulidad, en relación con el llamado juicio de lesividad, es decir, las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime ilegal.</p>

En el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa se encuentran contempladas las causales de procedencia del juicio nulidad en específico, estableciendo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

<b>Materias que contempla el artículo 3 de la LOTJFA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Decretos y acuerdos de carácter general, cuando sean auto-aplicativos o se controviertan con motivo de primer acto de aplicación</li> <li>➤ Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos</li> <li>➤ Nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación;</li> <li>➤ Imponga multa por infracción a normas administrativas federales</li> <li>➤ Causen un agravio en materia fiscal;</li> <li>➤ Nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional;</li> <li>➤ Dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al ISSSTE;</li> <li>➤ Originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos;</li> <li>➤ Nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado o que deriven del procedimiento de repetición;</li> <li>➤ Requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y empresas productivas del Estado;</li> <li>➤ Dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo;</li> <li>➤ Resuelvan recursos administrativos;</li> <li>➤ Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación;</li> <li>➤ Configuren negativa ficta, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta;</li> <li>➤ Resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos;</li> <li>➤ Las resoluciones de la Contraloría General del INE que impongan sanciones administrativas no graves;</li> <li>➤ Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la ASF.</li> </ul>	<p>Como se puede observar las materias de las que conoce el Tribunal son tanto administrativas como fiscales, dentro de estas ramas del derecho, se engloban diversos temas, sin embargo, dada la capacidad del Tribunal y su especialización ha salido avante y ha mantenido un nivel técnico jurídico en sus determinaciones. Las cuales, además, han sido protegidas por la autonomía con la que cuenta el Tribunal.</p>

Además, el artículo 4 de la ley en cita establece que el Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Como se puede observar la competencia del Tribunal se ha incrementado con el paso del tiempo y en la actualidad, a través de la última reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le otorgó facultad para emitir resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos tratándose de conductas graves, lo cual dada la especialización del Tribunal es correcto, pues los justiciables obtienen una resolución que emite una autoridad que cuenta con los conocimientos técnico-jurídicos necesarios para atender las peticiones de los gobernados.

Sin embargo, desde la perspectiva de los servidores públicos sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa por una conducta que se considere grave, al ser el mismo Tribunal quien emita una resolución –sala regional especializada- y quien conozca de su impugnación –tercera sección de la sala superior-, les podría generar una desventaja, puesto que es el mismo Tribunal quien conoce de esas instancias, a diferencia de los servidores públicos involucrados en un procedimiento de responsabilidad administrativa por una conducta no grave, ya que ellos tienen la ventaja que otra autoridad será la que conozca de la impugnación que recaiga a esa resolución.

#### **4.4. Imprudencia del Juicio Contencioso Administrativo.**

El Tribunal conocerá de las materias mencionadas que fueron expuestas en el punto anterior, por lo que en este apartado corresponde analizar, cuáles son las

causales de improcedencia ante el Tribunal, por lo que en un inicio se explica que por improcedencia se entiende, “*la falta de fundamento, de oportunidad o de derecho.*” En ese contexto, el juicio contencioso administrativo no es procedente en los casos que a continuación se mencionan:

- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.
- Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley. Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.
- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.
- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.
- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- Contra reglamentos.
- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.
- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de

la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.
- Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio y se determinará mediante sentencia interlocutoria, es decir, en caso que se actualice una causal de improcedencia no se realizará un estudio del asunto se pondrá fin al juicio.

#### **4.5. Sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo.**

Se entiende por sobreseimiento a la “resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.”<sup>64</sup>Bajo esa tesitura, las causales de sobreseimiento para el juicio contencioso administrativo, son:

- Por desistimiento del demandante.
- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.

---

<sup>64</sup> *Enciclopedia jurídica latinoamericana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas editorial Porrúa, UNAM, México, 2006, tomo IX, p. 696.

- Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- Si el juicio queda sin materia.
- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo se realiza a través de una sentencia, pero en ella no se resolverá el fondo del asunto, puesto que en el juicio, existe un impedimento para analizar la materia objeto del juicio, ya sea por desistimiento del demandante, cuando se actualice una causal de improcedencia, por muerte del demandante, siempre que con ello se provoque que el juicio quede sin materia, cuando la autoridad deje sin efectos el acto impugnado o bien, cuando haya un impedimento para entrar al análisis del fondo del asunto.

#### **4.6. Vía tradicional u ordinaria.**

Una vez que han sido explicadas las partes, los actos sobre las que procede el Juicio de Nulidad, así como las causales de improcedencia se analizará de forma independiente las diferentes vías que existen para interponer el juicio contencioso administrativo. Para ello, en este apartado se estudiará la interposición del juicio en la vía tradicional o también llamada vía ordinaria. En primera instancia, las formalidades y requisitos que deberá contener la demanda en la vía ordinaria se encuentran señalados en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo la cual nos dice que la demanda se deberá presentar:

- Por escrito<sup>65</sup>
- La demanda deberá contener la firma autógrafa o la firma electrónica avanzada, en su caso.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Artículo 13 de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

<sup>66</sup> Artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

- La demanda deberá presentarse ante la autoridad competente. Cabe señalar que la Sala Regional en razón de territorio será donde se encuentre la sede de la autoridad demandada y cuando sean varias, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada.

A parte de los requisitos antes mencionados, el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala específicamente lo que deberá contener el escrito de demanda, los cuales son:

**Primer requisito.** El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea, o bien, la indicación de que se tramitará en la Vía Sumaria. En caso de que el actor omita mencionar la vía en la que desee que se tramite el juicio, el Magistrado Instructor lo tramitará en la vía sumaria en los supuestos que proceda de conformidad con el Título II, Capítulo XI de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que está no se presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la impugnación de una resolución definitiva que se dicta en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes; en todo caso si el Magistrado Instructor, antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por la actora tienen relación con alguna de las citadas jurisprudencias, proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria.

De primer requisito se contempla el nombre, que se puede entender como una palabra o varias con que se designa a una persona para identificarla de otras, este requisito es de suma importancia ya que con él, la autoridad podrá saber si la persona que interpone la demanda tiene o no la capacidad de ser parte en el juicio y la legitimación para actuar en él. Es relevante explicar estos últimos conceptos ya que de no cumplirse con ellos la demanda podrá ser desechada. Inicialmente

se debe distinguir entre la capacidad de ser parte y la capacidad procesal, posteriormente la legitimación procesal y la legitimación de la causa.

La Capacidad para ser parte de acuerdo con Ovalle Favela consiste en “la idoneidad de una persona para figurar como parte en un proceso; para ser parte actora o demandada, mientras que la capacidad procesal es la aptitud para comparecer en juicio y realizar válidamente los actos procesales que correspondan las partes.”<sup>67</sup>

En otros términos, la capacidad de ser parte es la que tienen todas las personas tanto físicas como morales para ser parte en un proceso y la capacidad procesal como la capacidad que tienen las personas físicas en pleno ejercicio de sus derechos para comparecer a juicio.

“La Legitimación Ad Causam (Legitimación de la causa) consiste en la autorización que la ley otorga a una persona para ser parte en un proceso determinado, por su vinculación específica con el litigio.”<sup>68</sup>

Para Couture es la condición jurídica en que se halla una persona en relación con el derecho que invoca en juicio, ya sea por razón de su titularidad o de otras circunstancias que justifican su pretensión.

El segundo requisito que contempla este apartado es el domicilio fiscal y el domicilio para oír y recibir notificaciones. En este caso, si el promovente manifiesta exclusivamente el domicilio fiscal y no un domicilio para oír y recibir notificaciones se entenderá que en ese se realizarán las notificaciones correspondientes<sup>69</sup>.

Los tipos de notificaciones que contempla la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo aplicables al juicio contencioso administrativo son:

- Boletín Jurisdiccional. El boletín jurisdiccional, es el medio por el cual se realizarán prácticamente la mayoría de las notificaciones que recaigan a las

---

<sup>67</sup> OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, Oxford, sexta edición, 2005, México, p. 270.

<sup>68</sup> *Ibidem*. p. 273

<sup>69</sup> Tesis: III-TASS-2285, Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, octubre 1995. p. 29.

actuaciones que se realicen dentro del juicio contencioso administrativo federal, este tipo de notificación se encuentra definido en la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como el “*Medio de comunicación oficial electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo*”.

- Personal. Este tipo de notificación se utiliza dentro del juicio contencioso administrativo, cuando se corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad o cuando se cite al testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente y finalmente, por excepción, atendiendo a la situación concreta del asunto, el Magistrado instructor podrá ordenar la notificación personal, por oficio o por correo certificado con acuse de recibo a las partes, siempre y cuando funde y motive esa determinación en el acuerdo respectivo.
- Por correo certificado con acuse de recibo. En este tipo de notificación se utiliza el acuse como constancia de que el particular recibió la documentación y se ha hecho sabedor de la resolución o acto de la autoridad administrativa.

**Segundo requisito.** La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

Este requisito, atiende a que la resolución impugnada es el medio a través del cual el particular se ve afectado en su esfera de derechos, en otras palabras, la resolución impugnada es el acto que activa la interposición del Juicio Contencioso Administrativo, la parte esencial del juicio sobre la cual se resolverá el mismo.

Con la exhibición de la resolución impugnada el particular en primer lugar demuestra que hay una resolución administrativa y en segundo lugar los alcances y el contenido que le causa perjuicio al accionante en su esfera de derechos,

aunado a que es el medio con el que se demuestra el interés jurídico del demandante.

**Tercer requisito.** La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

**Cuarto requisito.** Los hechos que den motivo a la demanda.

Los hechos de acuerdo a la enciclopedia jurídica latinoamericana es el “Acontecimiento de la naturaleza o del ser humano que provoca consecuencias en el ámbito jurídico.”<sup>70</sup>. Los hechos son circunstancias no modificables, con esto, la autoridad podrá tender las circunstancias de modo, lugar y tiempo que dieron origen a la resolución impugnada y que fueron consideradas al momento de dictar la resolución.

**Quinto requisito.** Las pruebas que ofrezca.

Para los juicios contenciosos administrativos que se tramiten ante el Tribunal, se admitirán todo tipo de pruebas, excepto la confesión por parte de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas

---

<sup>70</sup>*Enciclopedia jurídica latinoamericana*, investigaciones jurídicas, Editorial Porrúa, tomo VI, UNAM, México, 2006, p. 26.

del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

**Sexto requisito.** Los conceptos de impugnación. Éstos se refieren a los argumentos por los cuales el actor estima que se le vulnera algún derecho.

**Séptimo requisito.** El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

**Octavo requisito** Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda, en ese caso éstos ejercerán su deberán señalar un representante común.

Cuando se impugnen resoluciones conexas y el Magistrado instructor advierta que no se actualiza esa hipótesis, requerirá a las partes para que, en el término de cinco días, presente cada uno de los actores su demanda por separado.

Ahora bien, de los requisitos que se acaban de exponer la legislación contempla que algunos de estos podrán ser subsanados previo requerimiento del magistrado instructor y otros que no podrán ser subsanados, lo que traerá como consecuencia que la demanda se deseche., como se muestra a continuación:

La demanda se **desechará**  
cuando se omita:

- El nombre del demandante.
- La resolución impugnada.
- Los conceptos de impugnación.

El magistrado instructor le **requerirá** al promovente para que en un plazo de cinco días señale los datos omitidos cuando se trate de:

- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular cuando se trate de Juicio de Lesividad.
- Los hechos que dan motivo a la demanda.
- Las pruebas que se ofrezcan
- El nombre y domicilio del tercero interesado
- Encaso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En caso que el demandante no cumpla con el apercibimiento realizado en tiempo y forma, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda. En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones, las que corresponda hacerse en el mismo, se efectuarán por Boletín Electrónico.

#### **4.6.1. Documentos que el demandante deberá adjuntar a su demanda**

- Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada parte.
- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- El documento en que conste la resolución impugnada.
- En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá a dar ampliación de demanda.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, en caso de que se ofrezcan pruebas periciales.
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca.
- Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.
- Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos antes expuestos, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días.

Veamos cuales son los efectos ante la omisión de presentar algún documento en los siguientes cuadros:

Las **pruebas** se tendrán por **no ofrecidas** cuando el demandante no presente:

- El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca.
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.

La **demanda** se tendrá por **no interpuesta** cuando habiéndose requerido no se presenten los siguientes documentos:

- Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- El documento que acredite su personalidad o en que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o por señalar los datos del registro del documento con el que este acreditada la personalidad ante el Tribunal.
- Documento en que conste la resolución impugnada
- Cuando se trate de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia, en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad.
- La constancia de notificación de la resolución Impugnada.
- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se realizó.

Como se puede observar las pruebas se tendrán por no ofrecidas una vez que transcurrió el tiempo que otorgó el magistrado instructor para que el demandante cumpliera su requerimiento.

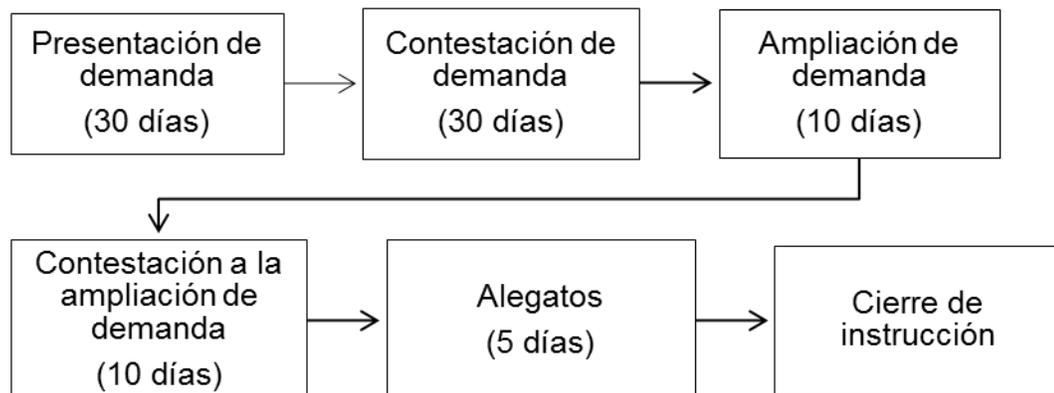
Mientras que la demanda se desechará cuando no se cumplan ciertos requisitos que son básicos para que el magistrado instructor conozca, en el caso de la personalidad, que la persona que promueve a nombre de otra, esté autorizada para ejercer esa acción, el documento en el que conste la resolución impugnada para que se acredite que efectivamente existe un acto de autoridad que pudiera afectar o no un derecho y del cual se resolverá su legalidad, en el caso cuando se impugne una negativa ficta, se deberá adjuntar el documento en el que conste la fecha en la que se ingresó la petición, ello para poder determinar si ya transcurrió el plazo necesario para configurar esa figura.

Por otro lado, la constancia de notificación o que el promovente señale la fecha en la que se enteró de la resolución que impugna, se considera indispensable para admitir la demanda, toda vez que servirá para determinar la extemporaneidad de la presentación de la demanda.

#### 4.6.2. Plazos de la demanda

Los plazos establecidos para la vía tradicional se encuentran establecidos en el artículo 13, 17, 19 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales serán señalados en el siguiente apartado.

Las etapas del juicio contencioso administrativo son:



#### **4.6.3. Presentación de demanda**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda para el juicio de nulidad en la vía tradicional se deberá presentar:

- En el plazo de 30 días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:
- Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.
- Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.
- De 30 días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.
- De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.
- Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el

lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

- Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.
- En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Por regla general el plazo de interposición del juicio contencioso administrativo será de treinta días hábiles, a partir que surte efectos la notificación del acto impugnado, sin embargo, en el caso que nos ocupa del juicio de nulidad en materia de pensiones civiles, por tratarse de un acto de carácter continuo no se contabiliza dicho término.

#### **4.6.4. Ampliación de demanda**

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, cuando:

Se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal.

Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.

- Se impugne una negativa ficta.
- Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

- Con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- La autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, en caso de que no se adjunten las copias para traslado, el Magistrado Instructor requerirá para que las presente en un plazo de cinco días, si el promovente no presenta las copias de traslado se tendrá por no interpuesta la demanda, las pruebas y documentos que en su caso se presenten, si no se adjuntan las pruebas ofrecidas, el Magistrado Instructor requerirá al promovente que las presente en un plazo de cinco días, si hecho el requerimiento el promovente no las presenta, las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Como podemos ver la ampliación de demanda procederá en los supuestos expuestos y en este caso, los justiciables podrán hacer valer los conceptos de impugnación que estime pertinentes, ya que en ocasiones es el momento en el que el actor conoce la resolución que vulnera sus derechos.

#### **4.6.5. Contestación de demanda.**

De acuerdo al artículo 19 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo una vez admitida la demanda, el plazo para contestar la demanda será:

Dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

De acuerdo a Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo la **contestación de demanda deberá expresar:**

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

- Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- Las pruebas que ofrezca.
- En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

De acuerdo al artículo 21 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo los **documentos anexos a la contestación de demanda** son:

- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

En caso de que se trate de una resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Para efectos de la contestación de demanda se emplearán las reglas aplicables a la admisión de demanda, atendiendo al principio de igualdad de parte.

Esta etapa será en la que la autoridad o el particular, en el juicio de lesividad, podrán oponer sus argumentos para combatir la pretensión del actor.

#### **4.6.6. Contestación a la ampliación de demanda.**

De acuerdo a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo diecinueve, el demandado tendrá un plazo de **diez días** hábiles a partir del emplazamiento de la ampliación de demanda para interponer la contestación a la ampliación de demanda.

La contestación a la ampliación de demanda deberá expresar lo señalado para la contestación de demanda, asimismo deberá ir acompañada de los documentos solicitados para la contestación de la demanda, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de demanda.

Tanto en la contestación como en la contestación a la ampliación de demanda, no se podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada como lo dispone el artículo 22 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### **4.6.7. Alegatos**

El artículo 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el magistrado instructor notificara por boletín electrónico a las partes, para que interpongan sus alegatos en un plazo de cinco días, una vez que haya concluido la sustanciación del juicio y no exista una cuestión pendiente que impida su resolución, se emitirá el acuerdo que declare cerrada la instrucción.

Esta etapa es relevante, ya que es en la cual, las partes exponen sus razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos pretendiendo demostrar que sus argumentos y probanzas confirman su pretensión.

#### **4.6.8. Cierre de Instrucción.**

Al vencer el plazo de cinco días para interponer los alegatos con o sin ellos, se emitirá el acuerdo en el que se declare cerrada la instrucción.

El cierre de instrucción es la etapa en la cual el Magistrado instructor se cerciora que el expediente se encuentra debidamente integrado, es decir, que todas las etapas procesales se llevaron a cabo a cabo y no quedan diligencias pendientes por realizar, ello con la finalidad que el juzgador pueda emitir la resolución correspondiente en el juicio.

#### **4.6.9. Sentencia**

La sentencia es la conclusión de un proceso jurisdiccional en la cual se resuelven cuestiones sustantivas y adjetivas presentadas en el juicio al mismo tiempo crea situaciones jurídicas tanto para el demandante como para el demandado. La sentencia definitiva se hace por escrito, es emitida por la autoridad jurisdiccional y es de carácter vinculatorio para las partes.

La sentencia se compone de tres apartados que son: resultandos, considerandos y puntos resolutiveos. En los resultandos el juzgador expone los puntos controvertidos, los actos procesales realizados durante el juicio y una breve narración de los hechos debatidos. En los considerandos, se establece los razonamientos lógico jurídicos que en conjunto con los hechos dan origen a la controversia en el juicio, se fundamenta y motiva la aplicación de las leyes a los hechos debatidos, se determina el valor de las pruebas y en consecuencia el sentido en el que será dictada la sentencia. Por último, en los puntos resolutiveos se precisa el sentido del fallo los alcances, efectos y fundamentos jurídicos aplicables, que serán de carácter vinculatorios a las partes.

La sentencia se dictará a los sesenta días en que se haya dictado el acuerdo de cierre de instrucción y se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala.

El magistrado instructor formulará el proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes en que se dictó el acuerdo de cierre de instrucción, para que en caso de que el proyecto de sentencia sea aceptado por la mayoría de los magistrados integrantes, pero no por unanimidad de votos, el magistrado discrepante pueda expresar el voto parcial o totalmente en contra del proyecto presentado por el magistrado instructor en un plazo de diez días.

Las sentencias del Tribunal pueden ser de anulación, en éstas el acto de autoridad deja de surtir efectos legales sin que se precise el procedimiento posterior o permitiendo que la autoridad tenga una nueva actuación sobre el mismo caso señalando el sentido en el que la autoridad debe actuar. Las declarativas, confirman la existencia de una pretensión de las partes. Y las de condena, que son aquellas en el que el juzgador reconoce el derecho subjetivo del demandante y condena como su mismo nombre lo dice a restituir al demandante y a devolver la cantidad líquida si es el caso.

De acuerdo al artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo la sentencia definitiva podrá:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando el multicitado Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
  - a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
  - b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
  - c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
  - d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, lo que se conoce como nulidad para efectos, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, y la autoridad no hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental, como lo dispone el Código de Procedimientos Civiles que aplica supletoriamente.

Transcurrido el plazo que tiene la autoridad para dictar la sentencia y sin que este la haya emitido, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Sobre la definitividad de la sentencia el artículo 53 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo queda firme cuando:

- No admita en su contra recurso o juicio.
- Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando quede firme la sentencia, el secretario de acuerdos que conoció del caso, emitirá el acuerdo declarando la firmeza y la fecha en la que la sentencia haya quedado firme.

De acuerdo a todas las etapas que ya han sido expuestas del procedimiento contencioso administrativo en la vía tradicional para impugnar una resolución o acto de autoridad, tomando en consideración los plazos legales y el calendario de actividades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de cada anualidad, el juicio tendrá una duración aproximada de nueve meses; sin embargo, existe una vía de interposición del juicio que contempla plazos abreviados, misma que a continuación se analiza.

#### **4.7. Vía sumaria.**

El juicio sumario surge debido a que durante la existencia del Tribunal la competencia del mismo ha ido creciendo, lo cual trae consigo un aumento en la

cantidad de juicios que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lleva actualmente, por tal motivo se adiciona al Título II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Capítulo XI, denominado “Del Juicio en la Vía Sumaria”, el cual comprende del artículo 58-1 al artículo 58-15.

El término sumario en materia fiscal y administrativa, se utiliza para denominar un procedimiento sintetizado en relación a los plazos establecidos para cada etapa procesal a diferencia de un procedimiento tradicional u ordinario, sin dejar de tomar en cuenta todos los requisitos con las que deben contar las etapas procesales, lo que quiere decir que existe una reducción en los tiempos de las etapas procesales y de esta forma se agiliza la tramitación del juicio.

El proceso de reforma del juicio sumario surge por dos iniciativas, la primera fue presentada el 3 de diciembre de 2009 y la segunda el 10 de diciembre del mismo año, dichas iniciativas fueron analizadas simultáneamente en sesión ordinaria por los Senadores integrantes las Comisiones Dictaminadoras.

La **iniciativa** presentada el **3 de diciembre de 2009**, fue expuesta por los Senadores representantes del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional. En la cual proponen que el demandado en su escrito inicial de demanda elija la vía en la que se tramitará el juicio, vía tradicional o en línea, así como adicionar el Capítulo XI, denominado “Del Juicio en la Vía Sumaria”, al Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual comprenderá el artículo 58-t.

En esta iniciativa, los senadores proponen que si la resolución impugnada encuadra en los supuestos de procedencia que marca la ley para la vía sumaria, el juicio se tramitará ante esta vía. No obstante el demandante puede decidir si su juicio se tramitará en línea o de manera tradicional.

Esta iniciativa deriva de la carga de trabajo que tiene el tribunal, debido a la ampliación de su competencia en distintas materias, lo cual genera que se interpongan más juicios y provoca que los juicios tengan, en algunos casos, un periodo de resolución de más de nueve meses, provocando que no se cumpla la

garantía de justicia pronta y expedita que contempla la Constitución y los Tratados con los que el Estado se ha comprometido.

Por otra parte, un gran porcentaje de los juicios que lleva el tribunal, son de una cuantía inferior a quinientos mil pesos, por lo cual, los senadores proponen un juicio que se resuelva en plazos reducidos de tiempo, siempre y cuando la cuantía del juicio que se resuelve, no exceda de quince salarios mínimos elevados al año y que por su materia no presenten mayor complejidad para su resolución. En el juicio por la vía sumaria el único que emite la sentencia es el magistrado instructor a diferencia del juicio en la vía ordinaria.

En la **iniciativa** presentada por el Senador José Isabel Trejo Reyes del Partido Acción Nacional, el **10 de diciembre de 2009**, propuso reformar, adicionar y derogar algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La iniciativa contempló:

- La creación de un juicio (sumario) con el esquema del juicio contencioso en la vía tradicional, pero con reducción de plazos y términos bajo el conocimiento del magistrado de la sala regional competente.  
En ese caso, también se propuso que una vez que transcurriera el plazo de quince días y si el gobernado no hubiera interpuesto el juicio, éste siguiera el trámite en la vía tradicional.
- Se propuso que la demanda tuviera un plazo de interposición no mayor a quince días siguientes a que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada.
- Simplificación en las notificaciones para que se realizaran a través de boletines electrónicos. Asimismo, solicitar a diversas autoridades, para que, en los casos trascendentes, realizaran las notificaciones personales.<sup>71</sup>

Dictamen de la Cámara de Senadores.

---

<sup>71</sup> Cfr. Miguel Pérez, *La Reforma del Derecho Procesal Administrativo Federal de 2010*, p. 5 y 6.

El 20 de abril de 2010, se publicó en la Gaceta del Senado el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, en la que se trataron los temas: Juicio Contencioso Administrativo en Vía Sumaria y la simplificación del sistema de notificaciones a través de medios electrónicos.

Los senadores coinciden con el planteamiento del juicio en la vía sumaria, sin embargo no aceptaron que cuando el demandante interpusiera la demanda fuera del término de quince días fijado para el juicio sumario se siguiera su instrucción en la vía ordinaria o tradicional, ello por contrariar la certeza jurídica para los gobernados.

Dentro de las aportaciones de los senadores se encontraron: *“el señalamiento de la facultad del magistrado instructor de tramitar el juicio en la vía sumaria, ante la omisión del demandante en su escrito inicial, en caso de darse alguno de los supuestos señalados en el capítulo XI del Título II de la LFPCA; y precisión técnica respecto a las resoluciones definitivas como presupuesto procesal para la procedencia del juicio en la vía sumaria y a las improcedencias de dicha vía.”*<sup>72</sup>

Dictamen de la Cámara de Diputados.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público, coincidió con el contenido de la reforma, pero hace dos observaciones a la minuta enviada por los senadores, la primera es: precisar el contenido del segundo párrafo, del artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respecto de la forma en que el Tribunal debe ejercer su presupuesto, y la segunda consiste en modificar la entrada en vigor del juicio en la vía sumaria, para que opere simultáneamente al juicio en línea.

*“El dictamen fue discutido por el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión del 3 de noviembre de 2010, y aprobado por 345 votos con 10 en contra y 5 abstenciones. Por las modificaciones propuestas, fue remitido al Senado, para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Federal.”*<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup>Ibidem, p. 7 y 8

<sup>73</sup>Ibidem, p. 8

Segundo Dictamen de la Cámara de Diputados.

Los Senadores, aceptaron las modificaciones de la Cámara de Diputados; las cuales fueron aprobadas por 73 votos.

*“El Presidente de la República promulgó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010. Dicho Decreto legislativo se compone de dos artículos: el primero está dedicado a las reformas y adiciones a la LFPCA y el segundo a las modificaciones a la LOTFJFA.”<sup>74</sup>*

La finalidad de los legisladores al implementar el juicio en la vía sumaria, fue la reducción en los plazos de cada etapa procesal dentro del juicio, esto con el propósito de disminuir el tiempo de duración de los juicios interpuestos ante el Tribunal y dar una mayor certeza jurídica a los gobernados, cumpliendo con los principios constitucionales de justicia pronta y expedita que a lo largo de los años han regido al Tribunal.

El juicio sumario se implementó en diciembre de 2010, y ha tenido un funcionamiento favorable tanto para los gobernados como para la autoridad jurisdiccional; para los gobernados, en el aspecto en que la resolución del juicio se realiza en un plazo reducido de tiempo, lo cual provoca certeza jurídica para el gobernado ya que va a saber si el acto de autoridad que está afectando su esfera de derechos subsiste o queda nulo, en un periodo corto de tiempo; para el Tribunal la implantación del juicio sumario le favorece en el aspecto de disminuir la cantidad de juicios anuales, con ello garantiza el derecho a recibir justicia pronta y expedita, así como evitar el rezago, dando como cumplimiento a sus principios rectores y a las normas nacionales e internacionales. Lo anterior, lo podemos constatar en las cifras que dio a conocer el Presidente del Tribunal en su informe anual del año inmediato anterior.

---

<sup>74</sup>Ibidem, p. 9

En principio podemos ver que una de las grandes diferencias es el plazo de resolución de los juicios, ya que, la resolución el juicio ordinario se da en el doble de tiempo respecto al juicio sumario.

<b>Promedio de tiempo en la resolución de juicios en el TFJA<sup>75</sup></b>	
<b>Vía ordinaria</b>	<b>Vía sumaria</b>
9 meses	5 meses

Por otra parte, con los siguientes datos podemos observar que el número de juicios sumarios que se resuelven al año es mayor o similar al número de juicios que ingresan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<b>Juicios interpuestos en la vía sumaria ante el TFJA<sup>76</sup></b>		
<b>Año</b>	<b>Juicios interpuestos en la vía sumaria</b>	<b>Resueltos</b>
2016	50,679	60,684
2017	73,276	70,783

Por lo que hace a la Sala Auxiliar Metropolitana surgieron los siguientes números en relación con el juicio en la vía sumaria.

<b>Juicios sumarios en la Sala Auxiliar Metropolitana<sup>77</sup></b>		
<b>Año</b>	<b>Juicios interpuestos en la vía sumaria</b>	<b>Resueltos</b>
2017	257	212

Por lo que consideramos una propuesta positiva ampliar los supuestos para acudir a esta vía.

<sup>75</sup>Informe de labores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 2017, consultable en la pına [http://www.tfja.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion\\_social/discursos/2017/Informe\\_Anual\\_11-12-2017.pdf](http://www.tfja.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/discursos/2017/Informe_Anual_11-12-2017.pdf)

<sup>76</sup> Ídem.

<sup>77</sup> Ídem.

#### **4.7.1. Procedencia del Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria (artículo 58-2 Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo)**

El juicio en la vía sumaria, entró en vigor el 07 de agosto de 2011, por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, en el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El juicio sumario procederá de acuerdo al artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, hoy UMAS, al momento de su emisión. Procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos;
- Las que impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;
- Las que exijan el pago de créditos fiscales;
- Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales, ó
- Las recaídas a un recurso administrativo, siempre que no rebase de 15 UMAS, elevadas al año.

Para determinar la cuantía de las multas, sanciones y fianzas, sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, ante la Sala Regional competente.

La interposición del juicio en la vía incorrecta no genera el desechamiento, improcedencia o sobreseimiento. En todos los casos, y en cualquier fase del procedimiento, mientras no haya quedado cerrada la instrucción, el Magistrado Instructor debe reconducir el juicio en la vía correcta, siempre y cuando no implique repetir alguna promoción de las partes<sup>78</sup>.

#### 4.7.2. Improcedencia del Juicio Sumario.

El Juicio Contencioso Administrativo interpuesto en la vía sumaria será improcedente cuando se encuentre en los siguientes supuestos:

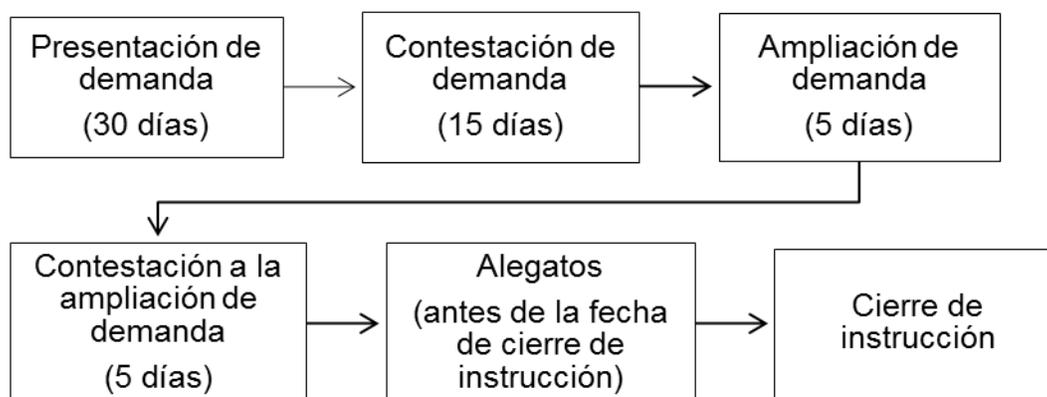
<b>Improcedencia del juicio sumario<sup>79</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si no se encuentra en los supuestos de procedencia del juicio sumario</li> <li>• Simultáneamente a la impugnación de una resolución de las procedentes en el juicio sumario, se controvierta una regla administrativa de carácter general</li> <li>• Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de responsabilidad resarcitoria.</li> <li>• Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;</li> <li>• Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación, o</li> <li>• El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.</li> </ul>	<p>La improcedencia del juicio contencioso interpuesto en la vía sumaria, fundamentalmente ocurrirá cuando se impugne a través de esa vía, una resolución que no sea materia específica que se tramite en el juicio sumario, puesto que por la celeridad del juicio el legislador previó las materias que atendiendo a su naturaleza podría resolverse en plazos abreviados, respetando la garantía de tutela judicial efectiva.</p>

<sup>78</sup> Artículo 58-2, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>79</sup> Artículo 58-3, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En caso de ser improcedente, el Magistrado Instructor, ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### 4.7.3. Plazos de la demanda en la vía sumaria.



Como podemos observar los plazos que contempla el juicio contencioso administrativo interpuesto en la vía sumaria, son menores respecto a los que contempla la vía ordinaria dado su carácter de sumario, lo que obviamente provoca que los justiciables cuyos juicios se tramiten en esta vía conozcan su resolución en periodo menor de tiempo.

#### 4.7.4. Presentación de la demanda en la vía sumaria.

La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, si en la demanda, el actor no señala la vía en la que se tramitará el juicio, el Magistrado Instructor lo tramitará en la vía sumaria, siempre que se encuentre en los supuestos establecidos en el Título II, Capítulo XI de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

La demanda deberá cumplir con las formalidades y requisitos que exige el artículo 14 y 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de omitir algún requisito de los artículos antes mencionados, el magistrado instructor requerirá al demandante para que en el plazo de tres días cumpla con el requerimiento realizado, de no hacerlo se desechará la demanda o se tendrán por no presentadas las pruebas según sea el caso.

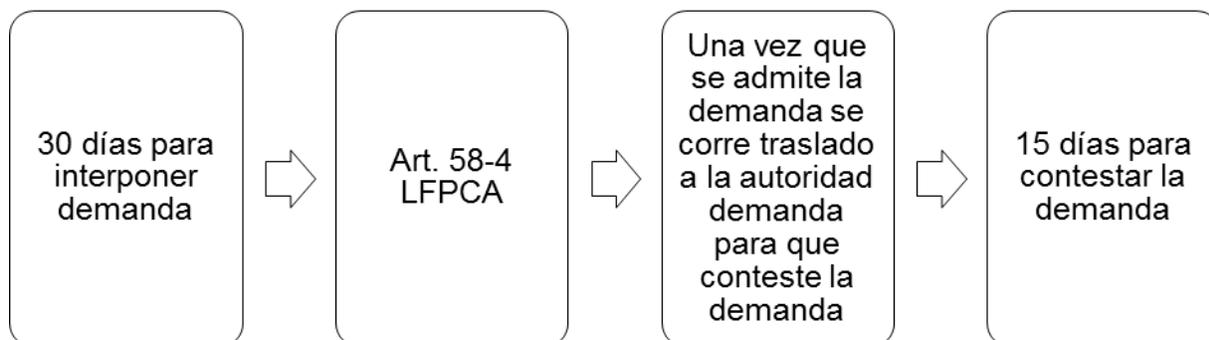
En el acuerdo de admisión de demanda, el magistrado instructor deberá señalar la fecha de cierre de instrucción, la cual será a los sesenta días hábiles de la fecha en que se expidió el acuerdo de admisión de demanda.

#### **4.7.5. Ampliación de Demanda.**

El actor podrá ampliar la demanda, en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación, siempre que encuadre en los supuestos a que se refiere el artículo 17 de la Ley Federal de Justicia Administrativa, los cuales ya fueron mencionados anteriormente.

#### **4.7.6. Contestación de Demanda.**

De acuerdo con el artículo 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días.



Medida sin duda que da celeridad al juicio, por lo que es una vía adecuada.

#### **4.7.7. Contestación a la Ampliación de Demanda.**

De acuerdo con el artículo 58-6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte demandada contara con un plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación y el traslado de la ampliación de demanda para contestar lo que a su derecho convenga sobre la misma.

#### **4.7.8. Sentencia.**

El Magistrado Instructor, verificara que el expediente se encuentre debidamente integrado en la fecha fijada para el cierre de instrucción y posteriormente declarará cerrada la instrucción, en caso que el expediente no se encuentre debidamente integrado, el magistrado instructor fijará una nueva fecha de cierre de instrucción, en un plazo máximo de diez días.

De acuerdo al artículo 58-13, cuando se declare cierre de instrucción, el magistrado instructor, pronunciará sentencia dentro de los 10 días siguientes.

La autoridad deberá dar cumplimiento a la sentencia en un plazo que no exceda de un mes contado a partir que la sentencia haya quedado firme (artículo 53), si la sentencia exige que la autoridad realice un determinado acto u ordene la reposición del procedimiento administrativo, cuando ésta ya haya quedado firme.

Sin embargo, si bien es cierto por ley la autoridad se encuentra obligada a dar cumplimiento a la sentencia en un mes, una vez que la sentencia quedó firme, existen impedimentos en la práctica que impiden dicha circunstancia, como lo son las cargas laborales y la coordinación entre las autoridades que deben intervenir para que se realice el cumplimiento de la sentencia, lo que provoca que los justiciables esperen más tiempo para ver reflejado la protección de sus derechos.

**4.8. Propuesta de reforma en adición al artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.**

<b>Texto actual del artículo 58-2 de la LFPCA</b>	<b>Propuesta de reforma en adición al 58-2 de la LFPCA</b>
<p><b>ARTÍCULO 58-2.</b> <i>Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</i></p> <p><i>I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;</i></p> <p><i>II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;</i></p> <p><i>III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;</i></p> <p><i>IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó</i></p> <p><i>V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 58-2.</b> <i>Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</i></p> <p><i>I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;</i></p> <p><i>II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;</i></p> <p><i>III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;</i></p> <p><i>IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó</i></p> <p><i>V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.</i></p>

<p><i>Para determinar la cuantía en los casos en los incisos I), III), y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.</i></p> <p><i>La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.</i></p> <p><i>La interposición del juicio en la vía incorrecta no genera el desechamiento, improcedencia o sobreseimiento. En todos los casos, y en cualquier fase del procedimiento, mientras no haya quedado cerrada la instrucción, el Magistrado Instructor debe reconducir el juicio en la vía correcta, debiendo realizar las regularizaciones que correspondan, siempre y cuando no impliquen repetir alguna promoción de las partes.</i></p>	<p><b>VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</b></p> <p><i>Para determinar la cuantía en los casos en los incisos I), III), y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.</i></p> <p><i>La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.</i></p> <p><i>La interposición del juicio en la vía incorrecta no genera el desechamiento, improcedencia o sobreseimiento. En todos los casos, y en cualquier fase del procedimiento, mientras no haya quedado cerrada la instrucción, el Magistrado Instructor debe reconducir el juicio en la vía correcta, debiendo realizar las regularizaciones que correspondan, siempre y cuando no impliquen repetir alguna promoción de las partes.</i></p>
---	---

Como se puede ver la reforma en adición al artículo 58-2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se propone, consiste en incluir el juicio de pensiones civiles a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

de los Trabajadores del Estado –actualmente en la vía ordinaria-, en el juicio contencioso administrativo interpuesto en la vía sumaria.

Lo anterior, con la finalidad de culminar el trabajo del legislador en relación al juicio interpuesto en la vía sumaria, que, de conformidad con la exposición de motivos de 2009, radicó en crear un juicio donde, por un lado, se atendiera la dilación con la que se daba resolución a los justiciables sobre su pretensión y por otro, disminuyera las cargas laborales que se incrementaron por la ampliación de competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; pues esas situaciones atentaban contra la garantía de justicia pronta y expedita.

En ese sentido, en 2009, se determinó que sería conveniente simplificar la tramitación del juicio de nulidad y abreviar sus plazos, en los casos que, por su materia, no representaban mayor complejidad y reduciéndolos además con el criterio de cuantía, ya que cuando se propuso la creación del juicio sumario, el setenta por ciento de los juicios que se litigaban ante el Tribunal, tenían una cuantía inferior a quinientos mil pesos<sup>80</sup>.

Con ese propósito, se sugirieron diversos criterios a considerar para determinar los juicios en los que procedería el juicio sumario: identificar los supuestos en los cuales, objetivamente, se asegure que la reducción de plazos no perjudique el desarrollo del juicio y la emisión de su resolución, precisar un monto adecuado que identifique su relativa importancia cuantitativa; reducir los supuestos en que se requiera la ampliación de la demanda y con ello, disminuir los casos en que se planteen cuestiones incidentales que dilaten el procedimiento.

En atención a esas consideraciones en diciembre de 2010, se publicó en el Diario de circulación nacional, la reforma a la Ley Federal de Procedimiento

---

<sup>80</sup> Exposición de motivos Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de 2009, en dónde se propuso la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria. Consultable en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpIYZACCBsRtZrF+JJHPzoo4RJ/heifFaOq1TKvcE5iMw4Z1y26HAdpFvxMPs9YxwfD7Q==>

Contencioso Administrativo, en la cual se contempló el juicio sumario, en los siguientes casos:

<b>Artículo 58-2 LFPCA –primera regulación-</b>
<p>Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;</li><li>II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;</li><li>III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;</li><li>IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó</li><li>V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.</li></ol>

Hasta aquí, podemos concluir que el juicio sumario tiene como finalidad principal velar por el derecho a la tutela judicial efectiva, dar respuesta a las peticiones de los justiciables en casos que no representen mayor complejidad en un breve término, así como disminuir el índice de juicios en instrucción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual genera una ventaja tanto para el justiciable como para el propio Tribunal.

En ese contexto, si bien se han hecho importantes avances en la celeridad de los procedimientos contenciosos administrativos, se estima necesario adoptar medidas adicionales que permitan consolidar la simplificación del juicio de pensiones civiles y garantizar, de esa manera, la garantía de justicia pronta y

expedita contemplada en el artículo 17 Constitucional y 25 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

Toda vez que en dos mil diecisiete<sup>81</sup>, los juicios contenciosos administrativos en la vía ordinaria tuvieron un periodo aproximado de resolución de nueve meses, mientras que los juicios interpuestos en la vía sumaria se atendieron en un periodo de cinco meses.

En atención a la celeridad del juicio sumario y los criterios expuestos, se propone abrir la modalidad de carácter sumario al juicio de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues ello resultaría indiscutiblemente favorable tanto a los intereses de los justiciables, al otorgarles una respuesta pronta sobre su pensión, como al propio Tribunal, al disminuir su carga de trabajo y se priorizaría el derecho de tutela judicial efectiva en la justicia administrativa.

Ya que en el año inmediato anterior, los juicios en materia de pensiones civiles representaron una carga de trabajo importante para el Tribunal, tan es así, que el Pleno General y la Junta de Gobierno y Administración tomaron la decisión de redistribuir más de 10,000 expedientes de la materia de pensiones civiles<sup>82</sup> entre las Salas Regionales del Tribunal para equilibrar la carga de trabajo.

Sin pasar por alto que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya cuenta con el soporte de cinco Salas Auxiliares que apoyan a las Salas Regionales en la resolución de los juicios en materia de pensiones civiles.

Es importante hacer una reflexión en torno a los juicios de pensiones civiles, para ponderar si resultaría viable que su tramitación sea bajo las reglas del juicio sumario; en principio, sobre los sujetos que interponen ese procedimiento, se tiene que son las personas que tienen acceso a una pensión, es decir, mujeres y

---

<sup>81</sup>Informe de labores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consultable en la liga electrónica: [http://www.tfjfa.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion\\_social/discursos/2017/Informe\\_Anual\\_11-12-2017.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/discursos/2017/Informe_Anual_11-12-2017.pdf)

<sup>82</sup> Ídem.

hombres de edad avanzada o que tienen una disminución en su capacidad física o mental (grupo vulnerable de la población); el juicio, en la mayoría de los casos, versa sobre la inexacta determinación del monto de pensión que le corresponde al pensionado o bien que no se ha hecho su actualización conforme a las ley; asimismo, la pruebas que se aportan en la generalidad son documentales privadas o públicas, las cuales no ameritan mayores diligencias para su desahogo, puesto que son pruebas que se desahogan por su propia y especial naturaleza.

Esas características llevan a concluir que, en los juicios de pensiones civiles, no tiene por qué darse un procedimiento con plazos largos, ya que conlleva una urgencia en sí mismo, pues en la mayoría de los casos, se resuelve el ingreso que percibirá el pensionado, que, en ocasiones, es el único ingreso mensual con el que cuentan los pensionados (grupo vulnerable de la población) para subsistir y cubrir sus necesidades básicas.

Reformar el texto del artículo 58-2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para incluir el juicio en materia de pensiones civiles en la vía sumaria, no sólo es favorable y atendería a cabalidad la garantía a la tutela judicial efectiva, que engloba la justicia pronta y expedita contemplada en la legislación nacional e internacional, sino que abonaría a garantizar, otros derechos relacionados con lo que representa la pensión para los pensionados.

Pues cabe recordar que uno de los objetivos del Estado Mexicano consiste en garantizar que *todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección*<sup>83</sup>.

En ese orden de ideas, los artículos 14 y 17 Constitucionales establecen que ningún individuo podrá ver afectado algún derecho, sino es a través de un juicio seguido ante los tribunales competentes, sin embargo, también establece

---

<sup>83</sup> Artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente

que toda persona tiene derecho a acceder a una justicia pronta, expedita, completa e imparcial, ante Tribunales facultados que diriman las pretensiones de los individuos, bajo los límites que determinen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Luego entonces, el Estado Mexicano está vinculado a cuidar todos los derechos humanos de manera integral y prever un recurso a través del cual pueda ejercer el cumplimiento de esos derechos.

El medio jurisdiccional para dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la autoridad administrativa, no sólo debe existir, sino que debe contar con atributos de eficiencia y eficacia que permitan a los justiciables tener acceso a una justicia real, completa pronta y expedita, con el que puedan hacer valer el cumplimiento de sus derechos humanos.

Lo anterior cobra relevancia pues en este caso, el juicio contencioso administrativo que se promueve, en su mayoría, pretende que el pensionado reciba, de ser el caso, su pensión conforme a los años laborados y a las cuotas aportadas al Instituto en los términos de ley y vea resarcido lo más pronto posible, el detrimento económico del que es víctima al negarle el monto de pensión que le corresponde y con el cual cubre sus necesidades básicas de subsistencia.

En el mismo sentido pero en el plano internacional, se priorizó a raíz de la reforma Constitucional del año 2011, el derecho humano con el que se creó el bloque de constitucionalidad, que concede máxima protección de los Derechos Humanos consagrados en documentos internacionales<sup>84</sup> de los que el Estado Mexicano sea parte, por lo que es relevante conocer los principios internacionales que tutelan el acceso a la justicia y por ende, aplicables al juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles.

---

<sup>84</sup>Desde el año 1981, al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado Mexicano se obligó a cumplir y proteger las disposiciones plasmadas en dicho instrumento internacional; de ahí que el gobierno Mexicano se encuentre obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en esa Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (Artículo 1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos).

Con la finalidad de cumplir sus obligaciones internacionales, en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre derechos humanos, México debe garantizar a toda persona sujeta a su jurisdicción el acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, ante los Tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o esa Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales<sup>85</sup> y adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades<sup>86</sup>.

En ese sentido, implementar la reforma en adición del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que los juicios en materia de pensiones civiles a cargo del erario o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se resuelvan e instruyan en la vía sumaria, no sólo atendería las obligaciones del estado a nivel nacional, sino también en el orden internacional, ya que se garantizaría un recurso sencillo, rápido y efectivo para dar atención a la pretensión de un grupo vulnerable de la sociedad .

En la actualidad, los trabajadores que se encuentran bajo el régimen pensionario anterior, para gozar de su pensión, deben comprobar la antigüedad en cada una de las dependencias donde prestaron sus servicios, los años cotizados al Instituto y las percepciones que obtuvieron en su vida laboral, enfrentándose a problemas como el cambio continuo de nomenclatura de las dependencias, propios de la dinámica de la administración pública, que incrementa los trámites a realizar para obtener su pensión; cuando lo que debería suceder es que los trabajadores con tan sólo cumplir los requisitos legales gocen, sin trámite alguno, de un derecho que adquirieron por el esfuerzo durante su vida laboral.

---

<sup>85</sup> Art 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Consultable en la liga electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>, fecha de consulta 12 de septiembre de 2018, hora: 16:44.

<sup>86</sup> Art 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Consultable en la liga electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>, fecha de consulta 12 de septiembre de 2018, hora: 16:44.

Es decir, hoy las personas sujetas al llamado sistema solidario, deben hacer una serie de trámites burocráticos, para comenzar a percibir su pensión, lo que genera que por un lapso de tiempo no perciban un ingreso para cumplir sus necesidades básicas.

Si a ello le sumamos que la autoridad administrativa en ocasiones realiza un cálculo inexacto del monto de pensión y, en consecuencia, el trabajador debe promover un juicio, que amerita mayores diligencias, para hacer valer su derecho, convierte al juicio en materia de pensiones civiles en un proceso desafortunado y desgastante para los pensionados, además, desalienta para que ejerzan su derecho.

Instituir el juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles en la una vía sumaria, se disminuiría el plazo de resolución, propuesta acorde con uno de los objetivos contemplados por el legislador en la exposición de motivos que originó la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>87</sup> en dos mil siete, el cual consistió en crear un sistema que permita la reducción de trámites para que el trabajador obtenga su pensión, pues se reconoce que en el sistema anterior, los trámites son tortuosos y engorrosos.

Así, de implementarse la propuesta los pensionados tendrían una respuesta por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobre su pretensión, en un plazo aproximado de cinco meses (tiempo aproximado de resolución de los juicios sumarios), y no así en un periodo mínimo de nueve meses como acontece en la actualidad, en el juicio ordinario.

---

<sup>87</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de dos mil siete. Consultable en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=VzNC+MslnhhIDEEjByD59UgLHaQphPvjXFIsV29IECxJ/o7KUUO2hEtKVIBZcSTaAeH0RCMeeJUFXVyDffDHng==>

El hecho que exista un medio abreviado, que dé respuesta rápida a los pensionados en temas relacionados con su pensión (ingreso con el que cubren sus necesidades básicas), es una cuestión que impactará en la protección de otros derechos humanos, como lo son alimentación, vestido, vivienda y salud, por mencionar algunos, dado que el ingreso que perciben por su pensión ayuda, de cierta manera, a cubrir esos gastos.

Por lo antes mencionado y con el objetivo de evitar que se deteriore la calidad de vida de los pensionados y sus dependientes, es necesario contar con una vía sencilla, rápida y efectiva ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que resuelva de manera eficaz y expedita las controversias en materia de pensiones civiles a cargo del Estado, pues es de notoria importancia que los pensionados de inmediato perciban el monto correcto de pensión que les corresponde en términos de ley.

Si bien es cierto, que el juicio contencioso administrativo federal en la vía tradicional es el medio jurisdiccional para impugnar la determinación que dicta la autoridad respecto al monto de las pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también lo es que, en ese juicio los plazos de resolución se vuelven más amplios, lo que causa una afectación al pensionado, ya que dejará de percibir el monto correcto de su pensión desde el momento que interpone el juicio hasta que se dicta una sentencia que ponga fin al mismo.

Es por ello que es imprescindible permitir que se interponga en vía sumaria el juicio en materia de pensiones civiles a cargo del Instituto, máxime que no existe ningún obstáculo para que el juicio se lleve en plazos abreviados, pues en la mayoría de los casos, la cuantía de esos juicios no excede de 15 UMAS elevadas al año, por el contrario, de ser así se concedería al pensionado un recurso eficiente para obtener una resolución con mayor celeridad y se atendería por completo la voluntad del legislador y la garantía de tutela judicial efectiva.

#### **4.9. Problemática social de la tardanza en la impartición de justicia: Derecho a vivir con dignidad en la tercera edad.**

Una vez descrita la vía jurisdiccional para el tratamiento de pensiones, es pertinente pronunciarse sobre la problemática social que genera la tardanza en la impartición de justicia respecto del juicio contencioso administrativo en materia de pensiones civiles a cargo del Estado.

La pensión en México es una fuente de distribución de ingresos, porque a través de ella las personas de edad avanzada (pensionados) cuentan con un ingreso mensual, desde el momento en que se retiran de la actividad laboral hasta que fallecen. Así pues, la asignación de la pensión tiene como finalidad permitir que los pensionados mantengan la calidad de vida que tenían cuando eran trabajadores activos.

En ese tenor, Gabriela Mendizabal evidencia como una de las problemáticas del sistema pensionario en México el poder *“conseguir que el poder adquisitivo de las pensiones corresponda con la realidad económica del país, ya que si se toma en cuenta que la población mayor (de la tercera edad) aumenta en porcentajes considerables y si a ello le aunamos que pueden ser en su mayoría paupérrimas, se está generando una clase de población anciana en condiciones de pobreza, sin expectativas mayores que las de la asistencia social les pueda brindar.”*<sup>88</sup>

Así entonces, nos encontramos con dos graves problemas referentes al sistema pensionario mexicano, el primero que el monto de pensión corresponda al poder adquisitivo de la situación económica del país, y, por otro lado, que la autoridad administrativa al calcular el monto de pensión que le corresponde al trabajador, omita considerar diversos conceptos, y, por tanto, el pensionado tenga que interponer un juicio cuya respuesta tenga que esperar varios meses.

---

<sup>88</sup> MENDIZABAL BERMUDEZ, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, segunda edición, Editorial Porrúa, México 2013, p. 85.

Si bien es cierto que dichas reformas obedecen al incremento de pensionados respecto a la población de trabajadores en activo, lo cierto es, que el monto de las pensiones, en la mayoría de los casos, es el único ingreso con el que cuentan los pensionados para cubrir sus necesidades básicas, por lo que es necesario que la autoridad administrativa, al momento de realizar el cálculo del monto de la pensión que le corresponde a cada trabajador, lo realice conforme a los conceptos que fueron objeto de cotización y con ellos evitar trámites adicionales a los ya requeridos, para disfrutar de su derecho

En tal sentido, el cálculo inexacto sobre el monto de las pensiones irrumpe en forma directa en el patrimonio de los pensionados, ya que los priva de la percepción mensual completa que les corresponde por derecho, que su vez se ve reflejado en la disminución de su calidad y nivel de vida.

Lo que indirectamente atenta contra el derecho humano a una vejez digna consagrado en el artículo 6 de la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, así como sus derechos humanos a alimentación, vestido, vivienda y salud, contemplados tanto en el ordenamiento nacional como en el internacional, pues el hecho que perciban un ingreso inferior al que les corresponde provoca que no puedan cubrir esos derechos.

Por lo anterior, otro beneficio del juicio en materia de pensiones civiles en la vía sumaria, será en un periodo menor de tiempo respecto al juicio ordinario, es la protección indirecta de los derechos humanos mencionados, ya que al contar con el ingreso correcto de su pensión podrán cubrir sus necesidades básicas y de cierta manera resarcir en un lapso corto la inexactitud en que incurrió la autoridad administrativa. Pues cabe recordar que corresponde al Estado Mexicano garantizar todos y cada uno de los derechos humanos contemplados en el ordenamiento nacional, así como en el internacional.

#### 4.10. Idoneidad de la reforma en adición al artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para saber las ventajas del juicio en la vía sumaria respecto a la vía ordinaria en materia de pensiones civiles a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presentamos un cuadro comparativo de la diferencia entre cada uno, que son los plazos que establece la ley para el juicio sumario y en el juicio ordinario.

Etapa Procesal Juicio en vía ordinaria	Plazos Juicio vía ordinaria	Plazos Juicio vía sumaria
Presentación de demanda	30 días	30 días
En caso de existir requerimiento	5 días	3 días
Contestación de demanda	30 días	15 días
En caso de existir requerimiento	5 días	3 días
Ampliación de demanda	10 días	5 días
Contestación a la ampliación de demanda	10 días	5 días
Alegatos	5 días	Antes de la fecha de cierre de instrucción
Cierre de instrucción	Indefinido	Indefinido
Sentencia	45 días a partir de la fecha del cierre de instrucción	10 días a partir de la fecha del cierre de instrucción
Total	130 días hábiles (9 meses)	65 días hábiles (3 meses)

De esta tabla comparativa se desprende la diferencia que existe en los plazos de las etapas procesales entre el juicio ordinario y el juicio sumario.

El tiempo que tarda en resolverse el juicio ordinario es dos veces mayor al que tarda en resolverse el juicio en la vía sumaria, esto sin contar los plazos que tarda el Tribunal en realizar algunas diligencias, dentro del juicio, que no tengan

regulación de un tiempo específico, las cuales acrecientan en gran medida la durabilidad de un juicio.

Por tanto, una ventaja que representaría el juicio sumario en materia de pensiones civiles a cargo del Estado es que los pensionados obtendrían respuesta en un periodo de tiempo breve, cuestión que es benéfica debido a que son juicios de urgencia porque las personas que lo interponen son personas de la tercera edad o que han visto reducida su capacidad física o mental.

Asimismo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se vería beneficiado porque disminuiría el índice de juicios y las cargas laborales, dando mejores resultados de cara a la ciudadanía.

Por su parte, en el artículo 58-1, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se contempla que el juicio sumario es un juicio con simplificación y abreviación en sus plazos, pero sigue las etapas procesales del juicio ordinaria, lo cual, aseguraría a los pensionados su derecho humano al debido proceso y una resolución con pleno estudio de su pretensión.

Así entonces, la vía sumaria, regulada en el Capítulo XI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permitirá que el juicio contencioso administrativo en materia de pensiones se resuelva en menor tiempo dada la urgencia del mismo y atienda a cabalidad la voluntad del legislador y el derecho a la tutela judicial efectiva, además del derecho consagrado en el artículo 6 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene su fundamento constitucional en el artículo 104, fracción III, que establece; las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y tendrán a cargo dirimir controversias entre la Administración Pública Federal, la Ciudad de México, territorios federales y los particulares. En agosto de 1987, la Constitución sufrió una reforma en la que en el artículo 73, fracción XXIX-H, se retomó lo estipulado en el artículo 104, y se facultó al Congreso de la Unión a expedir leyes que pudieran crear Tribunales de lo Contencioso Administrativos, así como, crear leyes reguladoras de su funcionamiento y organización. Por lo que, el fundamento constitucional de los tribunales administrativos son los artículos 104, fracción III, y 73, fracción XXIX-H de nuestra Carta Magna.

**SEGUNDA.** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica y Reglamento contemplan; la Ley encargada de regular el procedimiento contencioso administrativo que se desarrolla ante el Tribunal es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se publicó en el año 2005 y derogó el título VI del Código Fiscal Federal que reguló el juicio contencioso administrativo, incorporando reformas tan importantes como el principio de litis abierta.

**TERCERA.** La denominación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa cambió en dos ocasiones, la primera de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y recientemente, a partir del año 2016, debido a la ampliación de su competencia, facultades y su inclusión en el Sistema Nacional Anticorrupción, lo identificamos como TFJA.

**CUARTA.** En la actualidad, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa además de resolver las controversias suscitadas entre la Administración Pública y

los particulares, cuenta con facultades para imponer sanciones a los servidores públicos por conductas que se consideren graves, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, de dichos asuntos conocerá la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas y actualmente se habilitó a una Sala Auxiliar para tales efectos, por lo que el Tribunal sin lugar a dudas amplía la protección al justiciable incluso sanción a particulares por actos de corrupción

**QUINTA.** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa se integra por 1 Sala Superior, dividida en 3 secciones y las Salas Regionales, que pueden ser ordinarias, auxiliares, especializadas o mixtas y la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal. La Sala Superior se integra por 16 magistrados que actuarán en pleno jurisdiccional, pleno general y en tres secciones; de los 16 magistrados que integran la Sala Superior, cabe señalar que la tercera sección de Sala Superior no ejercerá funciones jurisdiccionales. El magistrado presidente no integrará Sala y también participará en la Junta de Gobierno y Administración con dos magistrados más. Actualmente, el Tribunal cuenta con Salas Auxiliares que conocen de los juicios interpuestos en materia de pensiones de civiles, por tanto, resulta viable que ese juicio se establezca en la vía sumaria, puesto que el Tribunal cuenta con Salas que dedican sus recursos materiales y humanos para atender ese juicio.

**SEXTA.** Las pensiones civiles a cargo del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado tuvieron su origen en la Ley General de Pensiones Civiles para el Retiro, la cual buscó crear un sistema para que los trabajadores de la administración pública contaran con un fondo de ahorro para que al momento de su retiro tuvieran acceso a una pensión que les permitiera sostener su calidad de vida, por lo que la pensión en México es una fuente de distribución de ingresos, porque a través de ella las personas de edad avanzada

(pensionados) cuentan con un ingreso mensual, desde el momento en que se retiran de la actividad laboral hasta que fallecen. Así pues, la asignación de la pensión tiene como finalidad permitir que los pensionados mantengan la calidad de vida que tenían cuando eran trabajadores activos.

**SÉPTIMA.** El interés social en materia de pensiones civiles incitó a que el Estado identificara, reconociera y atendiera la necesidad de la sociedad de establecer una protección pública para aquellas personas que agotaron su vida laboral activa, lo que se realizó a través de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sobre la cual, debido a su importancia y trascendencia, el Estado determinó que su aplicación sería preferente respecto a otros cuerpos normativos que pudieran referirse a la materia de pensiones civiles a cargo de ese Instituto, dándole así el carácter de orden público. Así, esta ley establece que el monto de pensión se fijará conforme al salario que percibió el trabajador en su último año de servicio, contemplado en el tabulador regional para cada puesto/cargo; en caso que el trabajador estime que se debe considerar algún otro concepto, deberá demostrar que fue objeto de cotización al Instituto a través del juicio contencioso en materia de pensiones civiles, el cual proponemos que se tramite en la vía sumaria debido a la relevancia social que representa para los ciudadanos recibir un ingreso al concluir su vida laboral con el que puedan subsistir.

**OCTAVA.** El juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene tres vías de interposición: la vía ordinaria, la sumaria y la resolución exclusiva de fondo, en la primera los plazos de las etapas procesales (contestación, ampliación de demanda, contestación a la ampliación de demanda, alegatos y cierre de instrucción) tienen un plazo mayor de tiempo, mientras que, en la sumaria, el juicio se resuelve en un periodo abreviado de tiempo, por su parte, el juicio de resolución exclusiva de fondo es un juicio que tiene particularidades, como la cuantía y la determinación se debe referir a elementos esenciales, además de los principios de celeridad y oralidad. Sin embargo, se

unificó en los tres casos el término para la interposición de la demanda, es decir, treinta días y nos inclinamos porque se resuelvan por la vía sumaria los litigios en materia de pensiones civiles al ser de resolución unitaria y en muchas de las ocasiones, los montos encuadran perfectamente en las 15 UMAS elevadas al año que permite dicha vía y obviamente su resolución al ser más rápida permitirá que se respete al justiciable sus derechos.

**NOVENA.** El legislador al regular el juicio sumario propuso que procedería en los casos que no representaran mayor complejidad, que tuvieran una cuantía inferior a 15 UMAS elevadas al año, y en los casos en que la reducción de plazos en las etapas procesales del juicio no afectara su desarrollo, entre otras, y por tanto, nosotros proponemos en adición a los supuestos anteriores, que se incluya el juicio en materia de pensiones civiles dentro de las materias de procedencia de la vía sumaria y con estricto apego al requisito de cuantía.

**DÉCIMA.** En la actualidad, los trabajadores sujetos al llamado sistema solidario, deben realizar una serie de trámites burocráticos, para comenzar a recibir su pensión, lo que genera que por un lapso de tiempo no perciban un ingreso para cumplir sus necesidades básicas. Si a ello le sumamos que la autoridad administrativa en ocasiones realiza un cálculo inexacto del monto de pensión y, en consecuencia, el trabajador debe promover un juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria, que amerita mayores diligencias y plazos extensos para hacer valer su derecho, esto violenta su derecho de acceso a la justicia y tener una vida digna, por lo que sin duda a la luz de los derechos humanos debe ser considerado el criterio de competencia en la vía sumaria siempre que no rebase el requisito de cuantía.

**DÉCIMA PRIMERA.** Proponemos que ante la tardanza en la impartición de justicia en los juicios de materia de pensiones civiles sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se derogue la fracción VII, del artículo 3, de la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Administrativa y se realice una reforma en adición al artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para implementar que el juicio en materia de pensiones civiles se tramite en la vía sumaria, lo cual, atendería la garantía de tutela judicial efectiva e implicaría una disminución en el índice de juicios en instrucción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, circunstancia que beneficiaría tanto al justiciable como al propio Tribunal, pues con ello, los pensionados tendrán respuesta pronta sobre el ingreso que por derecho les corresponde percibir y con el que cubrirán sus necesidades básicas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría General del Proceso, 18° edición, Porrúa, México, 2010.
3. BECERRA BAUTISTA, JOSÉ. El proceso Civil en México, 8ª edición, Porrúa, México, 1980.
4. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, PEREZ LOPEZ, MIGUEL, La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año XL, Núm. 122, mayo-agosto 2008.
5. CAMPAGNALE, HUMBERTO, Manual teórico práctico de la ley de seguridad social, Editorial la ley Buenos Aires, 2ed., 2000.
6. CARRASCO IRIARTE, HUGO, Lecciones de practica contenciosa en materia fiscal, Themis, México, 2011.
7. CARRILLO FLORES, ANTONIO. El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio. 9ª edición. Manuel Casas Impresor. México. 1966.
8. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005.
9. DE PINA, RAFAEL y CASTILLO LARRAÑAGA, JOSÉ. Instituciones de Derecho Procesal Civil, 6ª edición, Porrúa, México, 1976..
10. GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, Introducción al estudio del derecho, Porrúa, 1953.
11. GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10° edición, Oxford, México 2004.
12. GUERRERO RODRÍGUEZ DANIEL ENRIQUE, La ley del ISSSTE marzo 2007: El nuevo régimen de seguridad social, ITAM, México, 2008.
13. HAM CHANDE, ROBERTO, Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México, Miguel Ángel Porrúa, 1ed., México, 2008.

14. JUAREZ CACHO, Ángel, Los principios de interés social, orden público y apariencia del buen derecho, Editorial Raúl Juárez Carro, México, año 2012.
15. KAYE J. DIONISIO, Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo, Themis, 4ed., México, 2011.
16. LUCERO ESPINOSA MANUEL, Teoría y práctica del contencioso administrativo federal, Porrúa, 7ed., México, 2002.
17. MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO. De lo Contencioso Administrativo. 6ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
18. MARQUET, Porfirio, Los Regímenes de Seguridad Social en México, Editorial Porrúa, México, 2014.
19. MENDIZABAL BERMUDEZ, Gabriela, La Seguridad Social en México, segunda edición, Editorial Porrúa, México 2013.
20. MORALES RAMIREZ, MARÍA ASCENSIÓN, La recepción del modelo chileno en el sistema mexicano de pensiones, UNAM, Instituto de investigación jurídicas, México, 2005.
21. MORALES RAMIREZ, MARÍA ASCENSIÓN, Modelos de financiamiento de las pensiones de vejez, Porrúa, México, 2012.
22. ORELLANA WIARCO, OCTAVIO A., Derecho procesal fiscal, Porrúa, 3ed., México, 2012.
23. ORTEGA CARRIÓN, Carlos, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Porrúa, México, 2007.  
ORTEGA CARREÓN, CARLOS ALBERTO, Juicio de nulidad, tradicional, en línea y sumario, Porrúa, 1ed., 2011.
24. OVALLE FAVELA, José Teoría General de Proceso, 6ta edición, Oxford, México, 2005.
25. PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Mayo ediciones, México, 1981, p.876.
26. PALOMINO GUERRERO, Margarita (et. al.). Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM: Derecho Administrativo y Fiscal II, México, Porrúa, 2016.

27. PEREZ DAYÁN, Alberto, Teoría general del acto administrativo, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2006.
28. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, quinta edición, México, 2008.
29. RAMIREZ CHAVERO IVÁN, El juicio contencioso administrativo, Sista, 3ed., México, 2011.
30. SÁNCHEZ PICHARDO, ALBERTO, Los medios de impugnación en materia administrativa, Porrúa, 9na Edición, México, 2010.
31. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I y II, 15ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
32. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, A los LXX años de la ley de justicia fiscal, tomo III, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006.
33. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, A los LXX años de la ley de justicia fiscal, tomo V, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *vigente*
2. Convención Interamericana de Derechos Humanos. *vigente*
3. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. *vigente*
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *vigente*
5. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *abrogada*
6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. *vigente*
7. Ley Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *vigente*
8. Ley Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *abrogada*

9. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. *vigente*
10. Ley Federal del Procedimiento Administrativo. *vigente*
11. Ley de Justicia Fiscal de 1936. *abrogada*
12. Código Civil Federal. *vigente*
13. Código Federal de Procedimientos Civiles. *vigente*
14. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *vigente*

### **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**

1. Acuerdo por el que se reforman los artículos 22, fracción III, y 23 Bis, del reglamento interior del Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se determinan las salas regionales que serán apoyadas por las salas auxiliares de este tribunal, así como la creación de una segunda sala regional en cada uno de los estados de Sinaloa y Guanajuato, 19 de diciembre de 2017.

### **DICCIONARIOS y ENCICLOPEDIAS**

1. Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas editorial Porrúa, UNAM, México, 2006,
2. Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1996.
3. Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1995.

### **CIBERGRAFÍA**

1. Dictamen de Origen del proceso legislativo de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.aspDICTAMEN/ORIGEN>.
2. Distribución de Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, [http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/mapa\\_general/](http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/mapa_general/).

3. Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, [http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/estructura\\_organica/](http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/estructura_organica/)
4. Exposición de motivos Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de 2009, en dónde se propuso la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpIYZACCBsRtztF+JJHPzoo4RJ/heifFaOq1TKvcE5iMw4Z1y26HAdpFvxMPs9YxwfD7Q==>
5. Historia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, <http://www2.issste.gob.mx/index.php/historia>.
6. Huerta Ochoa, Carla, El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional, <http://www.bibliojuridicas.unam.mx/libros/5/2375/8.pdf>.
7. Informe de labores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, [http://www.tfjfa.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion\\_social/discursos/2017/Informe\\_Anual\\_11-12-2017.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/media/media/pdf/comunicacion_social/discursos/2017/Informe_Anual_11-12-2017.pdf)
8. La transformación del contencioso-administrativo en México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/el/el12.htm>.