



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/091/2021  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/096/2021

SENTENCIA  
No. RA/036/2022

PLENO DE LA SALA SUPERIOR  
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA:	RA/SFA/091/2021
APELANTE:	*****
EXPEDIENTE DE ORIGEN:	FA/096/2021
TIPO DE JUICIO:	ADMINISTRATIVO
MAGISTRADA PONENTE	MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO	JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA
SECRETARIA GENERAL	IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Sentencia:	RA/026/2022

SENTENCIA DE APELACIÓN

Saltillo, Coahuila, a cinco de julio de dos mil veintidós

**VISTOS**, para resolver los autos del toca de apelación **RA/SFA/091/2021** en contra de la resolución del recurso de reclamación, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, dictada por la Segunda Sala Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente de origen **FA/096/2021**, relativo a la cuantificación, integración y monto correcto de la pensión por riesgo de trabajo teniendo como base para dicho cálculo el oficio número \*\*\*\*\* de fecha dos de julio de dos mil veinte, emitido por la Dirección de Servicios Administrativos de Saltillo, Coahuila de Zaragoza y demandado por \*\*\*\*\* , por sus propios derechos; y que con fundamento en los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de

Zaragoza, este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve conforme a lo siguiente.

## RESULTANDO

**PRIMERO: DEMANDA.** En fecha veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021), mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, **\*\*\*\*\***, interpone demanda de juicio contencioso administrativo en contra del oficio DSA/CAN/1056/2020, solicitando la cuantificación correcta del pago de la pensión por riesgo de trabajo, de la siguiente manera:

### **"II. ACTO O RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE IMPUGNA:**

- 1. El oficio DSA/CAN/156/2020 (sic) de fecha 02 de Julio de 2020, signado por el Director de Servicios Administrativos del R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, mediante el cual informa a la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, el SUELDO Y LAS PRECEPCIONES mensuales que recibía la suscrita \*\*\*\*\* por la relación jurídica que mantenía con la demandada R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila y que sirvió como base para calcular el salario regulador de la pensión por riesgo de trabajo que me fuera otorgada por la Co-demandada Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los trabajadores del Municipio de Saltillo. Y en el que se señala que la suscrita ingreso (sic) al Fondo de Pensiones por ENFERMEDAD GENERAL partir del 01 de Julio de 2020.**
- 2. La cuantificación, integración y monto en base al cual fue otorgada por la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, a la suscrita \*\*\*\*\* la pensión por riesgo de trabajo, por HABERSE REALIZADO CON UN SUELDO MENSUAL INFERIOR al que percibía por las funciones que desempeñaba para el R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, como miembro de la Dirección de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Saltillo, Coahuila."**

**SEGUNDO: PREVENCIÓN DE DEMANDA.** La Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza mediante acuerdo de fecha dos de julio de dos mil veintiuno previene la demanda para el efecto siguiente:

*“a) Exhiba constancia en donde conste el acto impugnado, copia donde conste el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad.”*

**TERCERO: DESAHOGO DE PREVENCIÓN.** Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal el día doce de julio de dos mil veintiuno, la demandante desahoga la prevención realizada en auto de fecha dos de julio de la misma anualidad, en virtud de la cual se dispuso a exponer lo siguiente:

*“[...]”*

*Por lo que respecta al requerimiento que se me realiza, me permito manifestar que no existe documento donde conste la solicitud o la instancia que no ha sido resuelta por parte la (sic) autoridad demandada, esto ante el carácter definitivo de los actos que se impugnan, al existir ya una determinación que refleja la última voluntad oficial respecto de los actos que se impugnan [...]*

**CUARTO: AUTO DE DESECHAMIENTO.** En auto de fecha dos de agosto de dos mil veintiuno la Primera Sala de este Tribunal desecha la demanda, en virtud de que la propia demandante de forma expresa manifestó que no existe constancia del acto impugnado o de la instancia no resuelta por la autoridad administrativa de conformidad con el artículo 2º de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**QUINTO: RECURSO DE RECLAMACIÓN.** En auto de fecha dieciocho de agosto de dos mil veintiuno la Primera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, admite el recurso de reclamación.

**SEXTO: ACUERDO PLENARIO RELATIVO AL RESOLUTIVO NÚMERO EX/P-III/003/2021.** Mediante sesión privada del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, se declaró fundada la excusa del expediente PSS/EX/003/2021 presentada por la Magistrada de la Primera Sala en Materias Fiscal y Administrativa de este Tribunal de Justicia Administrativa, designándose a la Segunda Sala de este mismo Órgano Jurisdiccional para avocarse al conocimiento del expediente al rubro indicado.

**SÉPTIMO: SENTENCIA DE RECURSO DE RECLAMACIÓN.** En fecha veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza resuelve el recurso de reclamación del expediente al rubro indicado de la siguiente manera:

**“PRIMERO.** *Es infundado el recurso de reclamación promovido por \*\*\*\*\* abogada autorizada de la parte demandante \*\*\*\*\*.*

**SEGUNDO.** *Se confirma en sus términos el auto de fecha dos de agosto de dos mil veintiuno.”*

**OCTAVO: RECURSO DE APELACIÓN.** Inconforme con el sentido de la resolución del recurso de reclamación de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, en la cual se confirma el desechamiento determinado en el auto del dos de agosto de la misma anualidad, la parte

demandante en lo principal en fecha once de octubre de la multicitada anualidad interpone recurso de apelación.

### CONSIDERACIONES:

**PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.** El Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**SEGUNDA. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.** Los artículos 95, 96 y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, disponen lo siguiente:

**“Artículo 95.-** El recurso se substanciará corriendo traslado a las demás partes, por un término de tres días hábiles, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, La Sala que conozca del recurso resolverá lo conducente.

**Contra las resoluciones que dicten las Salas Unitarias en el recurso de reclamación, procederá el recurso de apelación ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”**

**“Artículo 96.-** Las resoluciones de las Salas Unitarias que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio contencioso administrativo o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento serán apelables por cualquiera de las partes ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”

**“Artículo 97.-** El recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia

*Administrativa de Coahuila de Zaragoza confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias”*

De lo anterior, es de advertirse que en contra las resoluciones que dicten las Salas Unitarias, procederá el recurso de apelación ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y que la resolución de apelación podrá confirmar, ordenar reponer el procedimiento, revocar o modificar la resolución impugnada.

### **TERCERA: FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS**

A continuación, se sintetiza el argumento concerniente a la cuestión medular planteada en la apelación:

- En la sentencia se hace una interpretación errónea sobre el acto impugnado, ya que no se reclama un aumento en la cuantía de la pensión, sino el cálculo y elementos que se tomaron en cuenta para otorgar el beneficio social, acto definitivo que si se encuentra dentro de la competencia de este órgano jurisdiccional.

Para resolver el anterior planteamiento, se procede a su estudio de conformidad a la normatividad aplicable y a criterios jurisprudenciales en relación con los motivos de agravio apuntados en el escrito de interposición del recurso de apelación y de los autos que obran en el expediente principal, así como, los hechos notorios que se deriven.

**PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER “LITIS”:** Es dilucidar si la sentencia apelada es o no conforme a derecho.

Con fundamento en la situación fáctica y las decisiones emitidas en la sentencia apelada analizando los

agravios planteados, se procederá a resolver si dan lugar o no a establecer la vulneración a los principios de exhaustividad y congruencia, así como, al de acceso a la justicia.

**CUARTA. ESTUDIO DE FONDO. CASO CONCRETO y SOLUCIÓN DE LA LITIS PLANTEADA.** Una vez precisado el punto controvertido, resulta pertinente aclarar que lo que ocurre que la realidad solo puede ser una, y no puede ser al mismo tiempo o ser simultánea de otra manera. Es decir, son los hechos los que hacen aplicable una determinada regla adjetiva o subjetiva y estos hechos se determinan a través de la prueba y en el caso, **es la prueba documentada la que proporciona una base racional y lógica para la decisión jurisdiccional.**

Por cuestión de método, el motivo de inconformidad se analizará en diverso orden a como fue expresado, el cual se explica y resuelve como se indica a continuación.

Elo, en el entendido que el hecho que los motivos de disenso sean examinados en un **orden diverso**<sup>1</sup> al

<sup>1</sup> **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso”. *Época: Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Página: 2018*

planteado por las partes y que no sean transcritos, no les causa lesión o afectación jurídica<sup>2</sup>, dado que lo trascendente es que se analicen jurídicamente.

También resulta oportuno precisar que el concepto de impugnación, se estudiará atendiendo a los hechos y los puntos debatidos, extrayendo de ellos sus planteamientos torales, sin necesidad de atenderlos renglón por renglón, ni en el orden en que fue expuesto; lo que no implica soslayar su garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos consagrados en el artículo 17 Constitucional, dado que estas se cumplen al estudiarse en su integridad el problema materia de la litis contenciosa. Sirve de apoyo, la tesis aquí aplicada por analogía en lo conducente, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.** El derecho fundamental contenido en el referido precepto constitucional implica, entre otras cosas, el deber de los tribunales de administrar justicia de manera completa, en atención a los cuestionamientos

---

<sup>2</sup> **“AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.** La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos”. Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789

planteados en los asuntos sometidos a su consideración, analizando y pronunciándose respecto de cada punto litigioso, sin que ello signifique que tengan que seguir el orden expuesto por las partes o que deban contestar argumentos repetitivos, pues los órganos encargados de dirimir las controversias están en aptitud de precisar las cuestiones a resolver, lo que puede o no coincidir con la forma o numeración adoptada en los respectivos planteamientos, y aunque no pueden alterar los hechos ni los puntos debatidos, sí pueden e incluso deben definirlos, como cuando la redacción de los escritos de las partes es oscura, deficiente, equívoca o repetitiva. Estos es, los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos judiciales no pueden llegar al extremo de obligar al juzgador a responder todas las proposiciones, una por una, aun cuando fueran repetitivas, ya que ello iría en demérito de otras subgarantías tuteladas por el referido precepto constitucional -como las de prontitud y expeditez- y del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos exigen la máxima atención y acuciosidad judicial, pues la garantía a la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente." Amparo directo en revisión 1681/2006. Arfer de la Laguna, S.A. de C.V. 21 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román. **Registro digital: 172517. Instancia:** Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Novena Época. Materia(s):** Constitucional. **Tesis:** 1a. CVIII/2007. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 793. **Tipo:** Aislada.

En el caso de mérito en el agravio **ÚNICO** la apelante se adolece que en la sentencia la Sala resolutora hace una interpretación errónea del acto impugnado, aplicando en contravención la tesis jurisprudencial número 2a./J. 84/2018 de la Décima Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, misma que lleva por rubro: "**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS**"

**POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO.”**

Sobre dicho aspecto la Segunda Sala de este Tribunal de Justicia Administrativa, hace un análisis sobre la aplicabilidad de los criterios jurisprudenciales en donde señala que la jurisprudencia emitida por el Pleno y las Salas del Alto Tribunal, son de carácter vinculatorio para todas las autoridades locales y federales, mientras que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito solamente es de carácter obligatorio dentro del circuito respectivo, por lo tanto, el criterio jurisprudencial antes citado le resulta de aplicación obligatoria a este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, mientras que la tesis jurisprudencial número PC.I.A. J/110 A de la Décima Época sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación que lleva por rubro: **“CUOTA PENSIONARIA. EL DOCUMENTO DENOMINADO “CONCESIÓN DE PENSIÓN” CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE REFIERA A LA INTEGRACIÓN DE AQUÉLLA”**, no resulta aplicable de manera obligatoria a este Órgano resolutor.

Si bien, la Segunda Sala en la resolución del recurso de reclamación hace un estudio correcto sobre la aplicabilidad de la jurisprudencia por parte de las autoridades locales y federales en cuanto a su aspecto vinculatorio, la cuestión total a resolver sobre el acto impugnado de la demandante no fue abordada de manera integral.

Como quedó señalado con anterioridad los actos impugnados de la demandante consisten en el oficio **\*\*\*\*\*** de fecha dos de julio de dos mil veinte, mediante la cual la Dirección de Servicios Administrativos de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, emite la constancia para el ingreso al fondo de pensiones sobre la hoy apelante, por enfermedad general y en la cual se señala la cantidad bruta mensual percibida, misma que sirve de base para el cálculo del salario regulador, así como, el cálculo y elementos que sirvieron de base para otorgar el beneficio social. Expresado de la manera siguiente:

**“II. ACTO O RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE IMPUGNA:**

- 1. El oficio DSA/CAN/156/2020 (sic) de fecha 02 de Julio de 2020, signado por el Director de Servicios Administrativos del R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, mediante el cual informa a la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, el SUELDO Y LAS PRECEPCIONES mensuales que recibía la suscrita \*\*\*\*\* , por la relación jurídica que mantenía con la demandada r. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila y que sirvió como base para calcular el salario regulador de la pensión por riesgo de trabajo que me fuera otorgada por la Co-demandada Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los trabajadores del Municipio de Saltillo. Y en el que se señala que la suscrita ingreso (sic) al Fondo de Pensiones por ENFERMEDAD GENERAL partir del 01 de Julio de 2020.**
- 2. La cuantificación, integración y monto en base al cual fue otorgada por la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, a la suscrita \*\*\*\*\* la pensión por riesgo de trabajo, por HABERSE REALIZADO CON UN SUELDO MENSUAL INFERIOR al que percibía por las funciones que desempeñaba para el R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, como miembro de la Dirección de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Saltillo, Coahuila.”**

Ahora bien, de la propia jurisprudencia aplicada en el auto de desechamiento de la demanda y confirmada

en la resolución del recurso de reclamación de rubro: **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO”**, como parte de los argumentos expresados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la contradicción de tesis 124/2018 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se encuentran los siguientes:

“ [...]

*En congruencia con los criterios jurisprudenciales en comentario y los preceptos legales señalados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que contra el acto relativo a la omisión de determinar, actualizar y calcular **los incrementos a la pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **siempre y cuando la resolución de la autoridad encargada de realizar ese acto, tenga el carácter de definitiva**, lo cual es acorde con la competencia del tribunal respectivo, pues éste conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos 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 mérito de lo expuesto, es dable concluir que **la omisión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de calcular y actualizar los incrementos a la pensión jubilatoria otorgada a un trabajador no es un acto definitivo**, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de ese organismo de seguridad social, por tanto, no es impugnabile mediante juicio de nulidad.*

Esto es, para acudir al juicio contencioso administrativo ante el tribunal respectivo, **sí debe existir una resolución expresa o ficta por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que resuelva sobre la actualización y cálculo de los incrementos a la pensión** otorgada a los derechohabientes de este Instituto, toda vez que el propio legislador haciendo uso del amplio margen de configuración legislativa, al redactar el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, limitó la procedencia del juicio contencioso administrativo a determinadas hipótesis (resoluciones definitivas que causen perjuicio).

Consecuentemente, sobre el tema de la **actualización y cálculo de los incrementos a la pensión** otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **el juicio contencioso administrativo no es procedente mientras la autoridad administrativa no dicte una resolución definitiva**, que cause un agravio al gobernado; sin este requisito el órgano jurisdiccional deberá declarar improcedente el juicio tramitado y, por ende, no resolverá el fondo del asunto.

Así las cosas, esta **Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, concluye que el juicio contencioso administrativo es improcedente contra la actualización y cálculo de los incrementos a una pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mientras no se emita una resolución definitiva que cause un agravio al gobernado [...]** [Lo resaltado es propio]

Como es de advertirse de los anteriores argumentos expresados por la Segunda Sala del Alto Tribunal, la jurisprudencia derivada de esta contradicción de tesis, resuelve un conflicto distinto al planteado por la apelante, ya que mientras que en dicha contradicción se resuelve sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo sobre la actualización y cálculo de los **INCREMENTOS** de una pensión jubilatoria, donde debe existir una resolución expresa o ficta; en el caso que nos ocupa no se está impugnando un acto en donde se reclame el incremento

de la pensión ya otorgada, sino lo que se reclama son los elementos que sirvieron de base para su otorgamiento, por consiguiente, el cálculo que realizaron las autoridades demandadas para llegar a dicha determinación, tomando como base las percepciones y deducciones de la accionante señaladas en la constancia para el ingreso al fondo de pensiones por concepto de enfermedad general, mediante la cual se hace el cálculo del salario regulador.

Cabe resaltar que del escrito inicial de demanda en el apartado **VIII** de **HECHOS**, se puede desprender la inconformidad de la apelante sobre el sueldo mensual señalado en el oficio impugnado y en consecuencia la información que le fue proporcionada a la Dirección de Pensiones del Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, por parte del Director de Servicios Administrativos de la misma entidad municipal, que a juicio de la apelante resulta ser errónea y por consiguiente la pensión por riesgo de trabajo debe ser recalculada, expresado de la manera siguiente:

[...]

**10.** Información la anterior que resulta equivocada y totalmente errónea, pues la suscrita percibía a la fecha de la terminación de la relación jurídica con el R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, un **SUELDO** mensual (remuneración) bruto por la cantidad de **\$\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\***) cantidad sujeta cada una a las deducciones de ley.

Mientras que **quincenalmente** percibí en los años **2015, 2016 y hasta la primera quincena de Febrero de 2017** la cantidad de **\$\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\***) y a partir de la **segunda quincena de febrero de 2017** y en los años **2018, 2019 y 2020** la cantidad de **\$\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\***), cantidades que eran sujetas a las deducciones de ley, y sobre las cuales me fue descontado el ISR.

[...]

**11.** Resultando entonces que la información que le fue proporcionada a la codemandada Dirección de Pensiones por parte Director de Servicios Administrativos

del R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, es totalmente **errónea**, y en consecuencia la pensión por riesgo de trabajo debe ser recalculada en cuanto a su CUANTIFICACIÓN, INTEGRACIÓN Y MONTO, de acuerdo al SUELDO mensual que REALMENTE percibía la suscrita por los servicios que prestaba para el R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, como miembro de la Dirección de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Saltillo. [...]" [Véase a foja 7, vuelta, y 8 de autos del expediente principal]

Así mismo, de los **conceptos de anulación** de la propia demanda se puede advertir que la hoy apelante su inconformidad total deriva de la determinación de la autoridad municipal en el oficio **\*\*\*\*\*** de fecha dos de julio de dos mil veinte, en la cual señala que la interesada percibía una cantidad bruta mensual de **\*\*\*\*\* pesos**, desglosado de manera quincenal en dicha constancia y mediante las cuales se calculó el salario regulador que sirve de base para el otorgamiento de la pensión, y que de acuerdo al dicho de la accionante la cantidad percibida mensualmente era de **\*\*\*\*\* pesos**, expresado de la siguiente manera:

**PRIMERO.-** Reclamo la nulidad del oficio **\*\*\*\*\*** de fecha **02 de Julio de 2020**, signado por el Director de Servicios Administrativos del R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, **mediante el cual informa** a la diversa codemandada Dirección de Pensiones y Otros beneficios Sociales Para Los Trabajadores del Municipio de Saltillo, **las percepciones mensuales que percibía la suscrita** y que sirvió de base para que la co-demandada Dirección calculara el salario regulador para el otorgamiento de la pensión por riesgo de trabajo que me fue autorizada.

**SEGUNDO.-** [...]

Lo anterior, porque que (sic) con el acto emitido por el Ayuntamiento demandado y que de manera deliberada realizo, está afectando los derechos de la suscrita, pues el SUELDO que percibía previo al otorgamiento de la pensión por riesgo de trabajo, en comparación con la cantidad otorgada por la codemandada Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los

Trabajadores del Municipio de Saltillo, es inferior en mas de un 50% (Cincuenta por ciento) de la cantidad que la suscrita percibía por las funciones que realizaba [...]

**TERCERO.- Reclamo la NULIDAD de la cuantificación, integración y monto en base al cual fue otorgada a la suscrita MA DE JESUS (sic) REYNA GUITRON la pensión por riesgo de trabajo por parte de la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales Para Los Trabajadores del Municipio de Saltillo, por HABERSE REALIZADO CON UN SUELDO MENSUAL INFERIOR al que percibía la suscrita por las funciones que desempeñaba para el R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, como miembro de la Dirección de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Saltillo, Coahuila.**

[...]” [Véase a fojas 9 a 12, vuelta, del expediente principal]

Expuesto lo anterior, es evidente que el problema resuelto en la contradicción de tesis 124/2018, dista sobre lo impugnado en el juicio contencioso administrativo sometido a la jurisdicción de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, debido a que en el aspecto toral de la inconformidad no se solicita que se haga un incremento de la pensión, sino un correcto cálculo de la pensión, conforme a los elementos tomados en cuenta para dicho beneficio social, como lo es el salario regulador que tomó como base el salario mensual de la parte demandante en lo principal, si bien dicha jurisprudencia número **2a./J. 84/2018** de la Décima Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta ser obligatoria su cumplimiento, para el caso que nos ocupa, no resultaría aplicable debido a que no se está ante la controversia del incremento o actualización de la pensión, sino un supuesto distinto como lo es la nulidad del oficio **DSNA/CAN/1056/2020** donde se determina el salario bruto mensual de la demandante con el cual se realiza el cálculo del salario regulador.

En virtud de lo anterior, cabe señalar que para el efecto de la actualización de las pensiones la propia Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado “Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo” en su artículo 37 quinto párrafo señala la regla a seguirse para la actualización de las pensiones, dispositivo legal que no se encuentra impugnado por su falta de aplicación o indebida fundamentación del acto reclamado, por lo que el acto impugnado en el juicio de mérito no obedece al incremento o actualización de la pensión de la apelante.

*“Artículo 37. Todas las pensiones y jubilaciones se actualizarán anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.  
[...]*

Ahora bien, de conformidad con el artículo 2º de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza en relación con el artículo 3º fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se establece que este Órgano Jurisdiccional es competente para conocer de resoluciones definitivas que señala la propia ley orgánica citada, entre las cuales están las que se dicten en materia de pensiones, mismos dispositivos legales que señalan lo siguiente:

*“Artículo 2.- Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*

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

*VI. Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la Dirección de Pensiones para los Trabajadores del Estado.*

*[...]*

*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*

*[...]"*

En este sentido cabe precisar que las resoluciones definitivas deben entenderse además de las señaladas en el segundo párrafo del artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citado anteriormente, también aquellas resoluciones expresas o fictas que producen la última voluntad de la autoridad, no solo porque deriven de un procedimiento y concluya con su resolución expresa, sino también pueden ser manifestaciones aisladas que no requieran de un procedimiento, pero que a través del cual, la propia autoridad administrativa refleja su determinación o decisión final, como lo puede ser la decisión de la autoridad de determinar el salario regulador de la pensionada con base en el salario mensual percibido, así como, las deducciones de ley.

Tal y como lo establece la propia tesis aislada número 2a. X/2003 de la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que de manera ilustrativa se expone a continuación:

**"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.** *La acción contenciosa administrativa promovida ante el*

*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados." Registro digital: 184733 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a. X/2003 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336 Tipo: Aislada.*

Por lo tanto, la constancia de ingreso al fondo de pensiones es el acto a través del cual la autoridad resolvió en definitiva sobre el salario bruto mensual percibido por la apelante, que sirvió del cálculo para el salario regulador para el otorgamiento del beneficio social, en este sentido, resulta inviable para el particular que solicite ante la propia autoridad administrativa la cuantificación correspondiente

para el cálculo de su pensión, si la cuantía o monto mensual ya fue expresado y decidido por la misma autoridad municipal en la constancia de ingreso al fondo de pensiones.

Mismo criterio fue sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito al resolver el amparo directo 516/2019, por medio del cual, en su **CONSIDERACIÓN QUINTA**, sostuvo como argumento total lo siguiente:

“[...]

Luego, para plantear una controversia sobre la cuantificación de la pensión, es menester la existencia de una determinación expresa o ficta que cause agravio a la inconforme, en particular, que la autoridad administrativa haya resuelto en definitiva lo relativo al otorgamiento de la pensión por el fallecimiento de su cónyuge.

En tal virtud, le asiste la razón a la impetrante de garantías, pues si bien, en su demanda contenciosa la actora hizo referencia a la cuantificación realizada para el pago de la pensión que le fue otorgada por la muerte de su esposo; sin embargo, de la integridad de las prestaciones que reclama se advierte de manera preponderante que lo que impugnó fue el otorgamiento de la pensión **conforme al cálculo que se realizó para dar dicho beneficio social, y su pretensión es que la cuantía de su pensión sea modificada, pues estima que se realizó con un sueldo mensual inferior** al que percibía el trabajador como miembro del cuerpo de seguridad pública municipal, y **que por tanto, las dependencias demandadas debieron integrar percepciones adicionales a las consideradas para cuantificarla.**

En ese sentido, debe precisarse que la resolución por la que se otorga una pensión no es meramente un acto declarativo, sino la auténtica materialización de la voluntad del órgano encargado de otorgar la pensión, respecto a la cuota que regirá el ingreso del pensionado y a partir de cuándo.

Ahora, de las constancias que obran en el expediente inicial y que la accionante adjuntó a su demanda, se advierte que a foja 240 y 241, **obra agregada la constancia de Ingreso al Fondo de Pensiones** signada por el Director General de Pensiones del municipio de Saltillo, de la que se desprende que se otorgó dicho beneficio social a la quejosa, considerando el sueldo del trabajador fallecido por la cantidad de \$ \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* \*\*\*) \*\*\*\*\*

pesos), y que ingresó al fondo de pensiones a partir del uno de febrero de dos mil diecisiete.

**Esto último deriva de que esa constancia de ingreso al fondo de pensiones es el acto a través del cual la demandante estima que la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, resolvió en definitiva, sobre el otorgamiento de ese beneficio al establecer el monto de la pensión, por lo cual es inviable exigir a la parte inconforme que gestione o solicite previamente a la dependencia administrativa correspondiente, una cuantificación para otorgarle su beneficio, si en tal documento ya quedó debidamente expresada la voluntad final de la autoridad en cuanto a la cuantía o monto mensual.**

Por consiguiente, si la parte actora cuestionó la cuantía de la pensión y, adicionalmente, los incrementos y prestaciones que deben ser otorgados conforme al salario que según refiere, percibía su finado esposo, e integrado con aquellas que en virtud del riesgo de trabajo que le ocasionó la muerte debieron ser contempladas, tales como lo apoyos de muerte o defunción, en todo caso esos tópicos, deberán ser estudiados de fondo, así como los demás argumentos vinculados con este último aspecto, mas no declararse improcedente la acción, pues el documento que da origen a su impugnación, denominado "Ingreso al Fondo de Pensiones", constituye un acto o resolución definitiva contra la cual procede el juicio contencioso administrativo previsto por los artículos 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y 3º fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza"<sup>3</sup>

Así mismo, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en la sentencia RA/CE/003/2021 en cumplimiento a la ejecutoria del amparo directo 516/2019 determinó que el oficio o documento del ingreso al fondo de pensiones es de los susceptibles de ser impugnados en el juicio contencioso administrativo, al ser actos administrativos positivos

<sup>3</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Consulta de daos de expedientes. Véase en:

<https://www.dgej.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp>

dictados en materia de pensiones, al tratarse de manifestaciones aisladas que representan el producto final de la voluntad de la autoridad, mismo que se transcribe para su mayor entendimiento:

“[...]

*En ese entendido, el denominado ingreso al fondo de pensiones con su consecuente fijación de la cuota mensual o quincenal, entre otras, constituye la decisión final de la autoridad demandada en el sentido de que esos conceptos son los que sirvieron de parámetro para cuantificar lo que ellos definieron le corresponde le sea pagado, siendo ese aspecto como resolución, el que puede ser cuestionado por la interesada.*

[...]

*De igual modo, el oficio \*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\* de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, visible en la foja 242 del expediente de origen, mediante el cual el Director de Servicios Administrativos del Ayuntamiento Municipal, **informó** a la Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, **el salario mensual que sirvió como base para el cálculo del salario regulador de la pensión por riesgo de trabajo otorgada a los beneficiarios del trabajador, así como los recibos de pago cuestionados, también deben ser considerados como actos administrativos positivos susceptibles de impugnarse mediante el juicio contencioso administrativo, pues constituyen actos administrativos dictados en materia de pensiones, que la inconforme refiere le causan agravio** al cuestionar el monto fijado como base de la pensión.*

*Si bien, el oficio no es la última resolución que se dicta para concluir el procedimiento pensionario, **lo cierto es que se trata de una manifestación aislada que por su naturaleza y características específicas, representa el producto final de la voluntad de la autoridad**, por ser esa cuantificación de la pensión, un acto administrativo que encuentra su origen en el mandato que la propia ley le impone a la autoridad cuando un empleado reúne las condiciones necesarias que le constituye como pensionado, lo cual se materialización (sic) de forma determinante y precisa en el momento en que esa pensión se foja, la cual es tomada como base en los fundamentos legales, la base salarial y por ende, el monto de la cuota diaria, sin dar pauta con ellos a un pronunciamiento posterior en relación con la cantidad otorgada a los beneficiarios.*

[...]” [Lo resaltado es propio]

Si bien como lo señaló la Sala resolutora en su sentencia, este último criterio sustentado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de

Coahuila de Zaragoza no ha conformado jurisprudencia, su aplicabilidad resulta viable para el caso de mérito al versar sobre una situación similar a la resuelto en el juicio de amparo que derivó en el dictado de esta sentencia del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal.

En la especie, cabe precisar que la hoy apelante ingresó al Fondo de Pensiones por enfermedad general el primero de julio de dos mil veinte, tal como se desprende del oficio \*\*\*\*\* de fecha dos de julio de dos mil veinte, así como de la narración de hechos del escrito inicial de demanda, en la cual afirma el goce de su pensión con un salario mensual menor al de las funciones que desempeñaba, obteniendo dicha información con base en la solicitud del expediente conformado sobre su pensión y que le fue otorgado en el mes de agosto de dos mil veinte, desprendiéndose de este último el oficio impugnado.

Así mismo, con base en la protección de los Derechos Humanos reconocidos de manera constitucional y convencional que proporcionen su mayor beneficio, garantizando el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de conformidad con los artículos 1º y 17 Constitucionales, así como, el artículo 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es que se revoca la sentencia impugnada para los efectos que más adelante se precisaran, salvaguardando en todo momento los derechos de los grupos que pueden ser considerados vulnerables a través de las denominadas "categorías sospechosas".

Resultando aplicable a lo anterior la tesis aislada número 1a. CCCXV/2015 de la Décima Época sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

**“CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

*La razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar de manera no limitativa que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen, o a quienes han sido asociados con estos atributos o características. Así por ejemplo, las categorías de sexo, raza, color, origen nacional, posición económica, opiniones políticas, o cualquier otra condición o situación social, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas Constituciones. Ahora bien, con el paso del tiempo, se ha incluido en la jurisprudencia y/o en las Constituciones otras categorías atendiendo a otras formas de discriminación detectadas. Así pues, por un lado, en atención al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos, la jurisprudencia convencional y constitucional ha incluido, por ejemplo, a la preferencia sexual como una categoría sospechosa. Por otro lado, diversas Constituciones han previsto expresamente nuevas formas de categorías sospechosas, tales como la edad, la discapacidad y el estado civil -o el estado marital-.”* Registro digital: 2010268 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional Tesis: 1a. CCCXV/2015 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II página 1645 Tipo: Aislada

Así mismo, robustecen el análisis efectuado en la presente resolución las tesis jurisprudenciales número 2a./J. 16/2021, 1a./J. 22/2016, 1a./J. 90/2017 y 1a./J. 42/2007 de la Novena y Décima Época sustentadas por la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra citan:

**“DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL**

**CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017).**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en el cual alegó que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que prevén la resolución del recurso de revisión en sede administrativa, son contrarios al mandato previsto en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no contemplan que se privilegie la resolución de fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales. La Jueza de Distrito que conoció del asunto consideró que la disposición constitucional de referencia contiene una regla que confiere poder a la autoridad legislativa, mas no un derecho subjetivo público a favor de la persona, lo cual implica que hasta en tanto no se ejerza esa atribución por parte del Congreso de la Unión, a fin de adecuar las normas legales al texto del artículo 17 de la propia Constitución, las situaciones jurídicas imperantes en materia de resolución de recurso de revisión en sede administrativa no debían cambiar.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que a la entrada en vigor de la adición al artículo 17, tercer párrafo, contenida en el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, todas las autoridades judiciales y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad sobre los formalismos procedimentales, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes. Lo anterior, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión.

Justificación: Del análisis de la reforma constitucional mencionada, se advierte que el Constituyente Permanente consideró que, para hacer frente a la problemática consistente en la "cultura procesalista", la cual genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver la controversia efectivamente planteada, debía adicionarse al artículo 17 constitucional, el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto. Se dijo, que este deber exige

también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial. Además, se precisó que la incorporación explícita de tal principio en la Constitución General pretende que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional. Por lo anterior, esta Sala concluye que a la entrada en vigor de la referida adición, todas las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la resolución de los conflictos sometidos a su potestad, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión, puesto que del análisis teleológico de la reforma constitucional, se desprende la intención relativa a que este principio adicionado apoyara todo el sistema de justicia nacional para que las autoridades privilegiaran una resolución de fondo sobre la forma, evitando así reenvíos de jurisdicción innecesarios y dilatorios de la impartición de justicia." Registro digital: 2023741. Instancia: Segunda Sala Undécima Época. Materias(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 16/2021 (11a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II página 1754 Tipo: Jurisprudencia

**"ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**

Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la

neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género." Registro digital: 2011430 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, página 836 Tipo: Jurisprudencia

**“DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.**

De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la

representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.” Registro digital. 2015595 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 90/2017 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 213 Tipo: Jurisprudencia

**“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.** La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese

*derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”* Registro digital: 172759 Instancia: Primera Sala Novena Época Materias(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 42/2007 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, página 124 Tipo: Jurisprudencia

Por lo anteriormente analizado, es que resulta **FUNDADO** el agravio expresado por la apelante para **REVOCAR** la sentencia reclamada, por lo que en virtud de lo aquí resuelto, se ordena reponer el procedimiento para el efecto de que se deje insubsistente la sentencia impugnada de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno que confirma el auto de desechamiento de demanda de fecha dos de agosto de la misma anualidad y en libertad de jurisdicción emita un nuevo auto, en donde se prescinda de considerar que los actos reclamados no son susceptibles de impugnarse en el juicio contencioso administrativo, por consiguiente, se abstenga de tener actualizada la causal de improcedencia invocada en la sentencia reclamada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, atento a lo dispuesto por los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

**PUNTOS RESOLUTIVOS:**

**PRIMERO:** Se **REVOCA** la sentencia impugnada en los autos del toca cuyo número se encuentra precisado al rubro, dictada por la Segunda Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en el expediente de origen al rubro indicado, por las razones, motivos y fundamentos expuestos en esta sentencia. -----

**SEGUNDO:** Se **emita** un nuevo auto de acuerdo con los lineamientos precisados en la consideración **CUARTA** de esta sentencia. -----

**NOTIFÍQUESE conforme a derecho**, con testimonio de esta resolución; publíquese, anótese en el libro de gobierno y en la estadística de este tribunal, vuelvan los autos al lugar de su procedencia y, en su oportunidad archívese este toca.

Así, por mayoría de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, integrado por los Magistrados SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG, JORGE LUIS CHÁVEZ MARTÍNEZ, MARÍA YOLANDA CORTES FLORES y JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ y con el voto en contra del Magistrado ALFONSO GARCÍA SALINAS, ante la Licenciada IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ, Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe. Doy fe. -----

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG  
Magistrada Presidenta



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/091/2021  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/096/2021

JORGE LUIS CHÁVEZ MARTÍNEZ  
Magistrada Supernumerario

MARÍA YOLANDA CORTES FLORES  
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS  
Magistrado

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ  
Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ  
Secretaria General de Acuerdos

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO \*\*\*\*\* CORRESPONDIENTE AL TOCA RA/SFA/091/2021 DERIVADO DEL EXPEDIENTE DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON CLAVE ALFANUMÉRICA FA/096/2021 RADICADO ANTE LA SEGUNDA SALA MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.