



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



### **Gabriela Mendizábal Bermúdez**

Doctora en Derecho  
Profesora e investigadora, titular C de la  
Facultad de Derecho y C.S. de la UAEM

Emite el siguiente:

### **VOTO RAZONADO**

Otorgado al trabajo de tesis titulado:

“CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN MÉXICO”

Que para optar por el grado académico de Maestro en Derecho, programa educativo incorporado al  
Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
presenta el alumno: **IVÁN JOEL FLORES SANTANA.**

### **Fundamento**

La seguridad social en el marco constitucional mexicano ha estado presente desde la creación de la constitución de 1917 y que fue plasmada en el artículo 123. La relevancia prevaleciente en la era contemporánea se sitúa en su característica como derecho humano que debe estar al alcance de todas las personas, en sintonía con la visión iusnaturalista que persigue el concepto de los derechos humanos propuesto en los últimos años ampliando así la cobertura e inserción de los mismos.

Desde esta óptica los principales actores de proporcionar este derecho humano en México son las instituciones de seguridad social en México que se crean para proveer niveles de atención médica (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



así como de vivienda a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a los sectores laborales que se encuentran en el sector privado en tanto el Fondo de la Vivienda del ISSSTE para los trabajadores del sector público.

Estas instituciones dentro de sus propias normatividades encuentran una fuente para hacer exigibles los derechos prestados por ellas, sin embargo, en la actualidad este derecho humano debe encontrar un eje que direcciona el alcance para el acceso a la justicia por medio de mecanismos idóneos que permitan una protección a esta prerrogativa. Los tratados internacionales son una base para sustentar los cambios pertinentes y avanzar a una progresividad que permita consolidar una desintegración de las controversias que se dirimen en esta materia desligándose del ámbito laboral y administrativo.

Por consiguiente, la consolidación de un tribunal especializado que decida sobre los conflictos de la seguridad social en el Estado mexicano llevaría al perfeccionamiento de esta figura, cuestión que se ha dejado relegada.

De lo anterior, el trabajo del Licenciado Iván Joel Flores Santana propone desentrañar esta problemática a lo largo de cuatro capítulos en donde desarrolla el sistema difuso existente y la incertidumbre que viven los derechohabientes y beneficiarios. Teniendo como resultado una aportación jurídica con sus respectivas conclusiones.

### **I. Estructura y Contenido**

La tesis a valorar se encuentra integrada por cuatro capítulos. Por cuanto a la metodología el tesista implementó el método de caso así como el inductivo, exegético y analítico. El trabajo de investigación se encuentra estructurado de la siguiente manera:

El capítulo primero se denomina “ANÁLISIS DE CASO. PROCEDIMIENTOS EN CONTRA DE LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS” donde se realiza un análisis a través del método de caso, el accionar del aparato administrativo-judicial en materia de seguridad social ante el ISSFAM así como en el Tribunal Federal de



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Justicia Administrativa para acceder a las prestaciones en materia de seguridad social en favor de un beneficiario.

En el segundo capítulo titulado “MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL APLICABLE EN MÉXICO” se desarrollan aspectos que sirven como directriz para establecer el derecho procesal de la seguridad social y su consolidación como materia, la cual requiere un tratamiento especializado evitando el nexo que la une con la materia laboral para dirimir controversias y crear una armonización en el sistema legislativo mexicano.

El capítulo tercero denominado “DERECHO COMPARADO. COMPARACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE MÉXICO Y ARGENTINA” se establece un estudio de derecho comparado en la legislación de seguridad social desde los fundamentos constitucionales en los países de estudio, destacando la implementación en Argentina de la creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social.

Finalmente, en el capítulo cuarto denominado “PROPUESTAS DE REFORMA AL MARCO JURÍDICO APLICABLE EN MATERIA CONTENCIOSA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO Y DE CREACIÓN DE UN TRIBUNAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO” se establecen las propuestas pertinentes en materia de seguridad social que benefician a los derechohabientes y a sus beneficiarios para tener acceso a las prestaciones en especie y en dinero que son proporcionadas por los diferentes institutos que tienen observancia en el Estado mexicano a través de la exigibilidad por medio de un tribunal especializado.

### **II. Valoración**

Tomando en consideración como primer parámetro de valoración el uso correcto de la metodología para discernir un tema jurídico científico con el que debe contar una tesis de maestría, se puede afirmar que la tesis analizada con anterioridad cumple con dicho requisito.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Es por ello, que los puntos anteriores señalan que el Lic. Iván Joel Flores Santana ha realizado una investigación seria, de actualidad con un gran aporte jurídico, por lo que, bajo mi criterio, el presente trabajo reúne el nivel que se requiere para una tesis de grado. Debido a lo anterior otorgo mí:

**VOTO APROBATORIO  
(FIRMA ELECTRÓNICA)**

**Cuernavaca, Morelos a 22 de abril de 2021.**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**GABRIELA MENDIZABAL BERMUDEZ** | Fecha:2021-04-22 11:53:00 | Firmante

CHg3tgVfghJUNr9HnTtK37mua+c2yzvMtvUEX7WRcC+udXnfYv+Snaoj7W3gMk0bz8MncTaoEwHEcYAHYktVfzGlo2JcsD765t6lPZTWP+sN8MSag6ykc+Lcaj+fkhikKj3XWKpfB  
a+tnOvXc0RZ/W5QBNc0sXww0QZmym5m9nl0DBlkrtyy8GHtYmeJoPOBrVQIBWqvziC0n1BerJgwKfE5OCx0OJs9hEDhQHmdj+xiQ98tIPDdQdGjs2nIreYkCIWfV+QpBLU0aleUx  
7Inl/5WKyz3r6koCB1fUTOcheWPm8cDX2qHQjfmAXGUoX/QblaxlWJf8WmUAKYmeRleg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



**DqKpH4**

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/NB8EupqXeovvN0l bay6rnYxu2tQ4sGVo>



CIUDAD UNIVERSITARIA 18 DE MAYO DE 2021.

**DR. VICTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA**

JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
P R E S E N T E

*Apreciado Dr. Castrillón:*

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por el alumno de la maestría **LICENCIADO IVAN JOEL FLORES SANTANA**, titulado “**CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**”, que presenta para obtener el grado de Maestro en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y que se me encomendó como miembro de la Comisión Revisora; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo contiene un Argumento problematizado; una Tesis que responde al problema argumentado; un Marco Teórico sustentado; una Estructura Capitular que responde a la tesis, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente **Examen de Grado**.

A T E N T A M E N T E

**DR. RUBEN TOLEDO ORIHUELA**

PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO  
ADSCRITO A LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**RUBEN TOLEDO ORIHUELA | Fecha:2021-05-21 14:10:46 | Firmante**

JmSGR8JMsCP54oQJcfSKnhmuw2L06OuyESL37NggOyNJEuHQ8iZfQ4subPrTghWNN8rT9LNt8mwwSQpz6UlieJ1qtWYX0LCZrjYhb/T8FBA6KgseEH78fKQRrDR7A4htS/L8/wfXXxNd688ey8oVXtIBC+KlaubOyayluyid1DKN0b9pxx+d1kf8gLaCnkj1WF+wiADtN1u2puWX79LOkjLCfegpz6lYsxaJYFM4nSEAElrDHprAhOooUPBzQ45otVlsb/CwNcGyoda537tCCiBOPfLL0xjmQSw4s1iJ9zo+qSLrf6a0hr8xdSr578lp1+kXJr5c9OeamYE3F1zgQ==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



xrO6u5

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/hqmEiaZNYX2R85B8ScMWNi5tRyhfHPX>



CIUDAD UNIVERSITARIA 16 DE JUNIO DE 2021.

**DR. VICTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA**  
**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**  
**DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**  
**P R E S E N T E**

Apreciado Dr. Castrillón:

Además de enviarle un afectuoso saludo, en relación con el trabajo de tesis desarrollado por el alumno de maestría **LICENCIADO IVAN JOEL FLORES SANTANA**, titulado “**CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**”, que presenta para obtener el grado de Maestro en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y que se me encomendó como miembro de la Comisión Revisora; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo de investigación que se analizó, del cual puedo mencionar que contiene un Argumento problematizado; una Tesis que responde al problema argumentado; un Marco Teórico sustentado; una Estructura Capitular que responde a la tesis, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; por lo cual, por medio del presente **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para efectos de que el trabajo en mención sea sustentado como tesis en el correspondiente Examen de Grado.

Atentamente

Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado  
PITC, Facultad de Derecho





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO | Fecha:2021-06-16 09:37:13 | Firmante**

BRT3R5CUtXovSGMz28HLmuYN9D6Ra7rNGfoPumot/Plz/JA5yUXIshJflm6M1u/HMmMpAb7riJRiV99zsHOqruTZXRnypJPjGAgID16oRgkYK30rVOui9/I0nI+cqFuWuloN33fUb1XvbAMFvVxnQYD6d+jfxZzFS6rdmJhRd93lremP7UY0RMFdZqmm8yiwFpPCfmx/NQW1oOphcebr9NjS4o3HYjWqaG4kwaqPteIW8/U/RTIpDjJ5rQBvRQdCifofbKlt3oHeNyZeeu2SfXNC+A3A4oR/eu3PHvneVymfLtDGtb7HPkOLf3lOp3tiNXdSNFTsg085WEMoBjklIEg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



**8iOBR9**

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/IrGI0Cmy623srQFejdTbc2N6PfvUPF7D>



Cuernavaca Morelos, marzo 4 2022.

## VOTO MAESTRIA EN DERECHO

**DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO**

**ENCARGADO EN JEFE DEL PROGRAMA EDUCATIVO**

**DE DOCTORADO EN DERECHO Y GLOBALIZACION**

### **Apreciado Doctor:**

En relación con mi designación como revisor de la Tesis "CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO", presentada por el Licenciado en Derecho Iván Joel Flores Santana, y que fue dirigida por la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez para optar por el grado de Maestría en Derecho, programa reconocido como PNPB por CONACYT, expreso mi voto conforme a las siguientes consideraciones:

La Tesis sujeta a evaluación presenta una metodología innovadora en cuatro capítulos: en el primero capítulo de investigación el método de caso sirve al sustentante como base para el fundamento de su investigación, mediante el análisis en vía de impugnación de una determinación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Federal.

En el segundo capítulo el método deductivo permite al estudiante construir al sustentante el marco conceptual y legal del Derecho a la Seguridad Social en México, en este capítulo se analiza la noción de un derecho procesal de la seguridad social y se sostiene como aportación la

postura de la autonomía de la Seguridad Social respecto al Derecho Administrativo.

En el tercer capítulo el sustentante realiza un estudio comparado entre los modelos de justicia de la seguridad social aplicables en México y Argentina, de este capítulo destaca el análisis constitucional y legal de los modelos examinados, así como la creación de un modelo de justicia federal para la Seguridad Social en Argentina.

Finalmente, en el cuarto capítulo se realizan diversas propuestas de reforma al marco jurídico aplicable en materia contenciosa administrativa, a las leyes de Derecho Social, así como se propone la creación de un Tribunal especializado en esta materia.

Porque considero que el sustentante ha hecho un esfuerzo significativo por integrar su propuesta de investigación en una compleja estructura de ordenamientos que regulan la Seguridad Social en México y definir su naturaleza y autonomía, me es grato otorgar mi voto aprobatorio para que pueda defender su Tesis de investigación ante el Síndico que se reúna para tal efecto, agradezco mi designación como revisor y felicito al sustentante por su trabajo y constancia.

Reciba mis saludos y mi consideración distinguida

**DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ**

**PITC FDCS UAEM SNI 1 CONACYT**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**JUAN MANUEL GOMEZ RODRIGUEZ | Fecha:2022-03-04 08:32:29 | Firmante**

nQ9UuKa+zcl/I5ZwVZYenn4MTJ2N9ZJyEETHy2fBK2tTh3rEyWgEW4H33MGSPrs8o59PB6RXeH/PAS0OZKes5drTyiDtCbE0lrMfILoTY7aSQ29Vb3w9EGgCiGxx/RDq8KQKytr  
uOe5UexWAbUzj/v+omSgVIWztJQ+qCoAuKZeZsxUwZRUOJs94W6hBlqLQQXL5+b9+494khoTYXe6kDgGIIIVBsb2PjH0GbCUfS/L+hNNWd/ycEMrcTFUKDrEN32F+M/IEB04Kr5  
JYoBmpkhqE6c/S/F52KK1GJOeMT/8GIHrZO+LJ8zuLWlyLj4Ycr3feVzhU1D7dgp/d8H9ZPQ==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



**1EoRurKGS**

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/sJH7LqtdbAN39yQnbhVq2cOGn15wtNXr>



CIUDAD UNIVERSITARIA 16 DE JUNIO DE 2021

**DR. VICTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA**  
**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**  
**DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**  
**P R E S E N T E**


Apreciado Dr. Castrillón:

Además de enviarle un afectuoso saludo, en relación con el trabajo de tesis desarrollado por el alumno de maestría **LICENCIADO IVAN JOEL FLORES SANTANA**, titulado **“CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO”**, que presenta para obtener el grado de Maestro en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y que se me encomendó como miembro de la Comisión Revisora; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo de investigación que se analizó, del cual puedo mencionar que contiene un Argumento problematizado; una Tesis que responde al problema argumentado; un Marco Teórico sustentado; una Estructura Capítular que responde a la tesis, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; por lo cual, por medio del presente **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para efectos de que el trabajo en mención sea sustentado como tesis en el correspondiente Examen de Grado.

1

**A T E N T A M E N T E**



**DR. OSCAR JAVIER APÁEZ PINEDA**  
**PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO**  
**Y JEFE DE PROCESOS ACADÉMICOS DE DOCTORADO EN DERECHO**  
**DE LA UNIVERSIDAD LA SALLE, MÉXICO**

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cumple con los requisitos de validez jurídica del documento electrónico universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019

Sello electrónico



OSCAR JAVIER APAEZ PINEDA | Fecha: 2022-03-09 09:53:08 | <https://sistema.uaem.mx/foroRepositorio/w/Bdy6FC0m8TK2j3ZUbGuJRn0z1E>

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**



u5E4VWwQ0

<https://sistema.uaem.mx/foroRepositorio/w/Bdy6FC0m8TK2j3ZUbGuJRn0z1E>



Una universidad de excelencia

RECTORÍA  
2017-2023



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON ACREDITACIÓN PNPC (002478)**

**CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO  
EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**LIC. IVÁN JOEL FLORES SANTANA**

**DIRECTORA DE TESIS:**

**DRA. GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ**

**PROFESORA INVESTIGADORA DE TIEMPO COMPLETO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UAEM**

**SNI-II PRODEP**

**CUERNAVACA, MORELOS**

**MARZO, 2022**





**CONACYT**

*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

**Programa Nacional de  
Posgrados de Calidad, PNPC**

ESTA TESIS SE REALIZÓ CON EL APOYO DEL CONACYT DENTRO DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE  
MAESTRÍA EN DERECHO

PNPC (002478)



## *Agradecimientos*

*A Dios, ya que, sin su bendita gracia nada de lo que hago se haría posible.*

*A mis padres Juan y Elia, quienes siempre han estado conmigo a pesar de todo, brindándome su apoyo incondicional siempre, siendo este logro también de ustedes.*

*A la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez por su paciencia hacia mi persona y sobre todo por confiar en mi para con este proyecto.*

*A mi alma mater, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, por acogerme en sus instalaciones y abrirme un mundo lleno de conocimiento.*

# ÍNDICE

## CAPITULO PRIMERO

Análisis de Caso. Procedimientos en contra de las determinaciones del  
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

<b>1. Antecedentes del caso</b> .....	10
<b>2. Procedimiento no contencioso ante el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas</b> .....	13
<b>2.1. Solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación)</b> .....	14
<b>2.2. Procedimiento familiar no contencioso</b> .....	20
<b>2.3. Segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación)</b> .....	24
<b>2.4. Recurso de Reconsideración</b> .....	28
<b>2.4.1. Resolución del Recurso de Reconsideración</b> .....	42
<b>3. Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos</b> .....	44
<b>3.1. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</b> .....	45
<b>3.2. La demanda</b> .....	47
<b>3.2.1. Resolución que se impugna</b> .....	47
<b>3.2.2. Pretensiones</b> .....	47
<b>3.2.3. Conceptos de impugnación</b> .....	48
<b>3.3. La contestación de la demanda</b> .....	59
<b>3.4. Etapa probatoria del juicio, alegatos y cierre de instrucción</b> .....	61
<b>3.5. La sentencia</b> .....	62
<b>3.5.1. Resultandos</b> .....	62

<b>3.5.2. Considerandos</b> .....	63
<b>3.5.3. Puntos Resolutivos</b> .....	70

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Marco conceptual y legal del derecho de la Seguridad Social aplicable en México

<b>1. Derecho Procesal de la Seguridad Social (DPSS) en México</b> .....	73
<b>1.1. Concepto de Derecho de la Seguridad Social</b> .....	74
<b>1.1.1. Concepto de la Seguridad Social</b> .....	77
<b>1.2. Nociones del concepto de Derecho Procesal</b> .....	78
<b>1.2.1. Noción del Derecho Procesal de la Seguridad Social</b> .....	82
<b>2. Marco Jurídico aplicable a los procedimientos contenciosos en materia de la Seguridad Social en México</b> .....	86
<b>2.1. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)</b> .....	86
<b>2.2. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)</b> .....	89
<b>2.3. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)</b> .....	91
<b>2.4. Procedimiento Contencioso en contra del del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)</b> .....	94
<b>3. La autonomía de la Seguridad Social</b> .....	98
<b>3.1. Autonomía doctrinal</b> .....	99
<b>3.2. Autonomía legislativa</b> .....	100
<b>3.3. Autonomía orgánica</b> .....	105

## CAPÍTULO TERCERO

### Derecho comparado. Comparación del sistema de justicia en materia de Seguridad Social entre México y Argentina

<b>1. Análisis comparativo del fundamento constitucional de la Seguridad Social en México y en Argentina -----</b>	<b>111</b>
<b>1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -----</b>	<b>112</b>
<b>1.2. Constitución de la Nación Argentina -----</b>	<b>118</b>
<b>2. Análisis comparativo de la legislación aplicable a los juicios contenciosos en materia de Seguridad Social entre México y Argentina -----</b>	<b>126</b>
<b>2.1. Legislación aplicable en México -----</b>	<b>127</b>
<b>a) Ley del Seguro Social -----</b>	<b>128</b>
<b>b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -----</b>	<b>131</b>
<b>c) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas -----</b>	<b>134</b>
<b>2.2. Legislación aplicable en Argentina -----</b>	<b>136</b>
<b>a) Decreto Ley 1.285/58. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional -----</b>	<b>137</b>
<b>b) Ley 24.655. Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social -----</b>	<b>139</b>
<b>3. Análisis comparativo de los Tribunales y/o Juzgados que dirimen controversias en materia de Seguridad Social en México y en Argentina -----</b>	<b>145</b>
<b>3.1. Tribunales contenciosos en materia de Seguridad Social en México -----</b>	<b>146</b>
<b>3.1.1. Tribunales laborales -----</b>	<b>147</b>
<b>3.1.1.1. Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JLCyA) -----</b>	<b>148</b>
<b>3.1.1.2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -----</b>	<b>155</b>
<b>3.1.2. Tribunal Federal en sede Administrativa -----</b>	<b>160</b>

<b>3.2. Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social en Argentina</b> .....	162
<b>3.2.1. Su organización interna</b> .....	163
<b>3.2.2. Su competencia</b> .....	164

## CAPÍTULO CUARTO

### Propuestas de creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México y de reforma al marco jurídico aplicable en materia contenciosa de la Seguridad Social en México

<b>1. Las propuestas de investigación y su justificación</b> .....	167
<b>2. Propuesta de reforma al marco jurídico aplicable en materia contenciosa de la Seguridad Social en México</b> .....	171
<b>2.1. Propuesta de reforma a la a la Ley de Asistencia Social</b> .....	173
<b>2.2. Propuesta de reforma a la a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas</b> .....	175
<b>2.3. Derogación de las fracciones VI y VII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Justicia Administrativa</b> .....	176
<b>2.4. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</b> .....	183
<b>2.5. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</b> .....	185
<b>2.6. Propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social</b> .....	187
<b>2.7. Propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo</b> .....	188
<b>2.8. Propuesta de reforma a la Ley General de Desarrollo Social</b> .....	193
<b>3. Creación de un Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social</b> .....	197

<b>3.1.</b>	<b>Integración y funcionamiento del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social</b>	<b>198</b>
<b>3.1.1.</b>	<b>Su estructura orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social</b>	<b>199</b>
<b>3.1.2.</b>	<b>Competencia del Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social</b>	<b>207</b>
	<b>Conclusiones de la investigación</b>	<b>212</b>
	<b>Fuentes de Consulta</b>	<b>216</b>

## CAPÍTULO PRIMERO

Análisis de Caso. Procedimientos en contra de las determinaciones del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

*Sumario: 1. Antecedentes del caso. 2. Procedimiento no contencioso ante el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. 2.1. Solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación). 2.2. Procedimiento familiar no contencioso. 2.3. Segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación). 2.4. Recurso de Reconsideración. 2.4.1. Resolución del Recurso de Reconsideración. 3. Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos, 3.1. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 3.2. La demanda. 3.2.1. Resolución que se impugna. 3.2.2. Pretensiones. 3.2.3. Conceptos de impugnación. 3.3. La contestación de la demanda. 3.4. Etapa probatoria del juicio, alegatos y cierre de instrucción. 3.5. La sentencia. 3.5.1. Resultandos. 3.5.2. Considerandos. 3.5.3. Puntos Resolutivos.*

Sara es un ama de casa quién vivió con Fernando, su esposo desde el año de 1980. Fernando fue un médico militar que alcanzó el grado de General Brigadier dentro de la organización de las fuerzas armadas mexicanas, conforme al derecho otorgado a los militares en México por la ley castrense, incorporó a Sara como su beneficiaria ante el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), con lo cual Sara y Fernando accederían a servicios médicos y beneficios económicos de acuerdo con la ley del ISSFAM.

Tras varios años de casados, Sara y Fernando se divorciaron. Una vez separados, Fernando dio aviso al ISSFAM, con el fin de dar de baja a su exesposa como su beneficiaria. Pasado un tiempo Sara y Fernando decidieron vivir juntos nuevamente, pero ahora como concubinos, por lo que una vez más, Fernando dio

aviso al ISSFAM para incorporar nuevamente a Sara como su beneficiaria ante dicho instituto. Una vez que Fernando cumplió con los suficientes años de servicio militar requeridos se jubiló de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Al paso de los años Fernando fallece por complicaciones cardiacas y Sara decidió solicitar del ISSFAM, pensión por viudez, sin embargo, el ISSFAM niega la petición, justificando su respuesta en que Sara no había comprobado la relación que la unía con Fernando, ya que no presentó un documento idóneo que comprobase su relación de esposa con el occiso. Sara al verse violentada en sus derechos y desprotegida, ya que no hallaba un camino claro de cómo poder exigir esos derechos ante una autoridad o juez competente y especializado en este tipo de asuntos.

Este es el problema al cual se enfrentan miles de los derechohabientes y sus beneficiarios, no solamente ante el ISSFAM, sino también ante otros institutos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y los Sistemas del Ahorro para el Retiro (AFORES), instituciones que se encargan de otorgar o negar directamente y bajo sus propias leyes y procedimientos propios las prestaciones de Seguridad Social, violentando los derechos humanos de los derechohabientes y sus beneficiarios, ya que dependiendo de las instituciones ante las cuales tengan que solicitar dichas prestaciones, pueden encontrarse con la problemática de no tener una respuesta favorable, por lo que a la hora de querer exigir dichas prestaciones en vía judicial, no se tiene la certeza de que el Tribunal ante el que se acudirá sea especializado en la materia de Seguridad Social, por lo que no se garantizan los derechos humanos de los derechohabientes de debido proceso y el acceso efectivo a la justicia.

Es así que el presente capítulo se compone de un análisis de un caso, donde se analizarán las características de dicho procedimiento en su etapa no contenciosa y en la etapa de juicio en contra de las resoluciones administrativas del ISSFAM, análisis jurídico que se realizará en este apartado las violaciones de los Derechos Humanos, en específico como lo es al debido proceso y al acceso efectivo a la



justicia. Además, se observará el impacto de la legislación aplicable al este caso en concreto y confrontará con los diversos procedimientos con que se cuentan en el sistema jurídico mexicano en materia de Seguridad Social, lo anterior para establecer la necesidad de la unificación de los procedimientos aplicables en materia de Seguridad Social y la creación de un Tribunal Federal en Materia de Seguridad Social.

## 1. Antecedentes del caso

El caso a analizar versa sobre una mujer, viuda de un militar retirado, a la cual el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), le niega su petición consistente en el otorgamiento de la pensión por viudez y demás prestaciones de Seguridad Social, sin dejar de observar que este caso en concreto se dividirá en dos procedimientos, el primero administrativo, mismo que se llevó ante la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que de acuerdo al artículo 4º, fracción III de la Ley Del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas (en adelante LISSFAM), el cual a la letra dice:

*“Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

*[...]*

*III. Junta, la Junta Directiva, Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;”<sup>1</sup>*

De la lectura del artículo anterior, se desprende que la Junta directiva es el Órgano de Gobierno del ISSSFAM, es decir, el órgano de decisión del mismo

---

<sup>1</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 2. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 09 de Junio de 2019

instituto y que dentro de sus atribuciones, de acuerdo al artículo 12, fracción III de la LISSFAM, menciona lo siguiente:

*“Artículo 12.- Son atribuciones de la Junta Directiva:*

*[...]*

*III. Otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, en los términos de esta Ley;”<sup>2</sup>*

De acuerdo con este artículo, entre sus facultades de la Junta Directiva está el otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, por lo que, en el caso en concreto, fue la instancia ante la cual se puede realizar la petición de obtención de prestaciones de Seguridad Social ante el mismo ISSFAM.

Una vez que se agotó este procedimiento administrativo ante el mismo Instituto, se recurrió la determinación de la Junta Directiva por medio de un procedimiento judicial, mismo que se solventó ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tribunal ante el cual se recurrió, esto pese a no ser un tribunal especializado en materia de Seguridad Social. Sin embargo, la misma legislación aplicable en este tipo de asuntos en contra del ISSFAM, contempla que procede el juicio contencioso administrativo, lo anterior se enuncia en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual a la letra dice:

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

*VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la*

---

<sup>2</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 5. Puede verse en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf), fecha de Consulta: 11 de junio de 2019.

*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 [...]*”

Ahora bien, como se ha podido notar en líneas anteriores, la interesada y promovente de estos procedimientos es a quien llamaremos como “Sara”, sujeto que exige el cumplimiento de las prestaciones de Seguridad Social otorgadas por el mismo instituto, ostenta su petición en el artículo 38, fracción II de la LISSFAM, mismo que menciona lo siguiente:

*“Artículo 38. Se consideran familiares de los militares, para los efectos de pensión y/o compensación:*

*II. La concubina o el concubinario solos o en concurrencia con los hijos, o éstos solos que reúnan las condiciones a que se refiere la fracción anterior, siempre que, por lo que hace a la concubina o concubinario, existan las siguientes circunstancias:*

- a) Que tanto el militar como la persona que se ostente como concubina o concubinario hayan permanecido libres de matrimonio durante su unión, y*
- b) Que haya habido vida marital durante los cinco años consecutivos anteriores a la muerte, o bien que durante su relación de concubinato hayan procreado hijos;”<sup>3</sup>*

Como se puede leer de este artículo en cita, señala que para efectos de pensión o compensación, se considerarán familiares y por ende como beneficiarios a la concubina o concubino, condición en la cual recae Sara en este caso en

---

<sup>3</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 16. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 11 de Junio de 2019

concreto, ya que a pesar de que existió divorcio entre Sara y Fernando, estos decidieron unirse de nuevo en concubinato, hasta la muerte de Fernando.

Ya que Sara y Fernando fueron concubinos, hasta antes de la muerte de este último, circunstancia que ponía a Sara en condiciones para poder exigir una pensión por parte del ISSFAM, misma que comenzó a mover el aparato jurisdiccional administrativo del ISSFAM y posteriormente al no obtener una respuesta favorable por parte del instituto, interpone el Juicio de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución administrativa del ISSFAM. Es así que a continuación se desarrollarán paso a paso los procedimientos jurisdiccionales ya mencionados, el primero ante la unidad administrativa del mismo ISSFAM y, el segundo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## **2. Procedimiento no contencioso ante el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**

En primer lugar, se analizará el procedimiento que se llevó a cabo ante las instancias administrativas del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en específico ante la Dirección de Prestaciones Económicas del Instituto y Junta Directiva. Comenzando con la solicitud de pago de pensión, dicha petición o solicitud formal del beneficio económico (pensión), se da mediante el llenado del formato de solicitud F7DPE, documento que el mismo Instituto proporciona, posteriormente se analizará la respuesta a esta solicitud, misma que fue negada por el ISSFAM, por lo que se interpuso en contra de esta determinación de negar dicho beneficio económico, un recurso de reconsideración, el cual se tramita de acuerdo al reglamento de la Ley del ISSFAM ante el mismo instituto, por lo cual este último resuelve dicho recurso, dando como resultado que dicha resolución administrativa fue en el mismo sentido negativo que la primera solicitud, negando de nueva cuenta la prestación de Seguridad Social solicitada por la beneficiaria.

Es así que a continuación se analizará cada uno de estos elementos comentados, haciendo una crítica sobre el procedimiento y un análisis profundo de

las determinaciones del ISSFAM y del por qué negó dichas prestaciones a la beneficiaria.

## 2.1. Solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación)

### a) Petición.

El 3 de enero de 2015 falleció Fernando, su concubina Sara se presentó el 7 de enero de 2015 ante las oficinas de atención del ISSFAM para solicitar el beneficio económico de la pensión y la compensación. En este sentido vale la pena saber qué conocemos como pensión para el ISSFAM, ya que es uno de los beneficios económicos que solicita Sara en la petición realizada ante el mismo Instituto. Es así como podemos encontrar una definición en la misma Ley del ISSFAM, ya que en su artículo 21 párrafo cuarto y quinto, nos menciona qué es la pensión y la compensación para efectos de esta ley, artículo que a la letra dice:

*Artículo 21. [...]*

*Pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije esta Ley.<sup>4</sup>*

Ampliando el concepto de pensión, el autor Alfredo Sánchez Castañeda nos menciona que pensión es “*la cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la Seguridad Social paga por razón de jubilación, viudez, orfandad o incapacidad*”<sup>5</sup>. Es decir, cuando hablamos de que Sara solicitó un derecho de recibir una pensión, nos

---

<sup>4</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 9. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 06 de Junio de 2019.

<sup>5</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María Ascensión, *Derechos de las personas pensionadas y jubiladas, Nuestros derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2018, México, p. 1.

referimos a que solicitó un beneficio económico derivado del estatus que le brindó ser beneficiaria de Fernando, mismo que era derechohabiente directo del ISSFAM, lo cual la hace beneficiaria para recibir dicha prestación de acuerdo al artículo 38 fracción II de la LISSFAM<sup>6</sup>.

Una vez identificadas cuales son las prestaciones que pretende obtener Sara, mismas que son la pensión y la compensación, las cuales que consisten en una prestación económica que se obtiene de forma subsidiaria por la muerte de un familiar, siendo la primera vitalicia a favor del beneficiario y la segunda, es de tracto instantáneo, es decir, en una sola exhibición, ambas con la condicionante de que el derechohabiente debió estar hasta antes de su muerte afiliado al instituto, pero además, para poder recibir este beneficio económico es necesario comprobar la relación directa con el derechohabiente o bien estar registrado como su dependiente económico ante el mismo ISSFAM.

Ahora bien, Sara de acuerdo con lo dictado en el artículo 192, primer párrafo de la LISSFAM que a la letra dice:

*Artículo 192. Los familiares de militares que se consideren con derecho a beneficio, solicitarán el otorgamiento de compensación o pensión directamente al Instituto, acompañando la documentación comprobatoria necesaria y éste, en un término que no exceda de cinco días hábiles, turnará el escrito petitorio y sus anexos a la Dirección encargada de tramitar administrativamente los retiros de la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso, misma que dentro de los siguientes sesenta días hábiles*

---

<sup>6</sup> LISSFAM. Artículo 38.

Se consideran familiares de los militares, para los efectos de pensión y/o compensación:

[...]

II. La concubina o el concubinario solos o en concurrencia con los hijos, o éstos solos que reúnan las condiciones a que se refiere la fracción anterior, siempre que, por lo que hace a la concubina o concubinario, existan las siguientes circunstancias:

- a) Que tanto el militar como la persona que se ostente como concubina o concubinario hayan permanecido libres de matrimonio durante su unión, y
- b) Que haya habido vida marital durante los cinco años consecutivos anteriores a la muerte, o bien que durante su relación de concubinato hayan procreado hijos

*resolverá lo concerniente, previo estudio del expediente militar y de las pruebas aportadas por los interesados, determinen la personalidad militar, la jerarquía y la situación en que quedaba como miembro de las Fuerzas Armadas, en el momento de su muerte, la persona de quien deriven sus derechos los peticionarios. Éstos podrán, después de presentada la solicitud, aportar directamente a la Secretaría correspondiente de que se trate las pruebas que estimen pertinentes.*<sup>7</sup>

Es así que de acuerdo al artículo anterior, para iniciar la petición o solicitud formal para el beneficio económico de pensión o compensación ante el ISSFAM, se debe llenar el formato correspondiente, clasificado por el mismo instituto como *Solicitud de beneficio económico formato F7DPE (Pensión o Compensación)*, formato que Sara llenó, sin embargo en este primer momento, Sara exhibe como pruebas una serie de copias de su acta de matrimonio con el finado Fernando y una cartilla de salud expedida por el mismo Instituto en las que se observa el rostro de Sara y en donde se acredita como beneficiaria del ISSFAM, esto por ser dependiente económico del fallecido Fernando, además, exhibe una carta de fecha 3 de enero de 2015, firmada por el Secretario de la Defensa Nacional, el General Salvador Cienfuegos Zepeda, en donde se dirige a Sara para brindarle las condolencias por el fallecimiento del General Brigadier Médico Cirujano Retirado Fernando, carta que ostenta la mención textual siguiente: “El sensible fallecimiento de su esposo, nuestro querido compañero el General Brigadier Médico Cirujano Retirado Fernando [...]”. Siendo estas las documentales con las cuales Sara acompañó su petición para el beneficio económico de pensión a su favor.

De acuerdo con lo anexado por Sara en esta primera solicitud y de conformidad con el artículo 19 de la LISSFAM que a letra dice:

---

<sup>7</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 48. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 06 de Junio de 2019.

*Artículo 19. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tramitarán ante el Instituto, la afiliación de su respectivo personal en situación de activo y de retiro, y a sus derechohabientes. Los documentos de identificación que expida el Instituto serán válidos para ejercitar los derechos a las prestaciones a que se refiere el artículo anterior.*

*Es facultad del militar afiliar a sus derechohabientes y designar a sus beneficiarios, y su obligación mantener actualizada dicha afiliación y designación.<sup>8</sup>*

Como se puede observar en este artículo 19 de la LISSFAM, nos mencionan puntos importantes para demostrar que una persona es o fue beneficiario de un militar ante el ISSFAM, este último lo tiene que registrar ante el Instituto como su derechohabiente o beneficiario, sin embargo, es interesante establecer claramente qué es un beneficiario. Para Néstor de Buen, el beneficiario es: *“la persona que recibe el beneficio concreto que sirve la institución de la Seguridad Social”<sup>9</sup>*, esta definición quizá sea un poco escueta, por lo que el mismo autor amplía dicha definición con un comentario y nos menciona que:

*“Por lo general, hay una coincidencia de principio entre el asegurado, o sea el que provoca la protección de la Seguridad Social y el beneficiario, es decir, quien recibe la prestación servida por la institución de Seguridad Social. Pero puede haber discordancias o diferencias en todos aquellos casos en que la*

---

<sup>8</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 8. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 06 de Junio de 2019.

<sup>9</sup> De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio, Coordinadores, *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, México, p. 624



*prestación beneficia a una persona distinta de la que determinó la protección.”<sup>10</sup>*

Derivado de esta definición, podemos determinar que un beneficiario es quien recibe una prestación de Seguridad Social, sin ser derechohabiente de la institución de la cual recibe dicho beneficio, es así que en el caso concreto de Sara, ya que durante su matrimonio y después durante su concubinato con Fernando, este siempre la mantuvo como su beneficiaria ante el ISSFAM, por lo que como ya se mencionó, incluso Sara tiene en su poder una cartilla o carnet expedido por el mismo ISSFAM y en donde se le reconoce específicamente como esposa y como beneficiaria de Fernando, por lo que atendiendo al artículo 19 de la LISSFAM, la personalidad de Sara como beneficiaria de Fernando queda probada en su totalidad, por lo que de acuerdo a la misma LISSFAM, se le debería de conceder el beneficio económico de la pensión y de la compensación a su favor.

Aportando a la idea de que Sara ostenta la personalidad de beneficiaria y familiar que requiere la LISSFAM, para otorgar el beneficio económico de pensión, podemos citar el 38 de la LISSFAM, mismo que a la letra dice:

*Artículo 38. Se consideran familiares de los militares, para los efectos de pensión y/o compensación:*

*II. La concubina o el concubinario solos o en concurrencia con los hijos, o estos solos que reúnan las condiciones a que se refiere la fracción anterior, siempre que, por lo que hace a la concubina o concubinario, existan las siguientes circunstancias:*

*a) Que tanto el militar como la persona que se ostente como concubina o concubinario hayan permanecido libres de matrimonio durante su unión, y*

---

<sup>10</sup> Idem

*b) Que haya habido vida marital durante los cinco años consecutivos anteriores a la muerte, o bien que durante su relación de concubinato hayan procreado hijos;<sup>11</sup>*

Como se ha reiterado, Sara y Fernando a pesar de una separación y divorcio, regresaron a cohabitar y así lo hicieron hasta la muerte de Fernando, por lo que sostuvieron un concubinato hasta ese momento, por lo que la solicitud para obtener el beneficio económico de la pensión y compensación a favor de Sara, cumple a cabalidad con los requisitos contemplados en la LISSFAM.

b) Respuesta

Después de que la solicitud de Sara fue aceptada por parte del ISSFAM y dentro del plazo de sesenta días hábiles que contempla el artículo 192 de la LISSFAM (ya citado con anterioridad), para resolver la petición hecha por parte de Sara, la H. Junta Directiva<sup>12</sup>, a través de la Dirección de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, emitió el día 5 de febrero de dos mil quince una resolución en donde se dictó lo siguiente:

*“se le niega el beneficio económico de pensión a la solicitante, esto al no acreditar su relación de cónyuge con el extinto militar, en términos de lo establecido en la fracción I del artículo 38 de la Ley que rige a este Organismo, ya que en el expediente militar del de cujus, se puede observar*

---

<sup>11</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 16. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 12 de Junio de 2019.

<sup>12</sup> LISSFAM. Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

[..]

III. Junta, la Junta Directiva, Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;

*un juicio de divorcio, en donde la sentencia de dicho divorcio fue la disolución del vínculo matrimonial entre la solicitante y el Médico Brigadier Fernando, hoy occiso.”*

De la lectura de esta resolución, se puede observar que la misma que carece de fundamentación y motivación, ya que a pesar de las pruebas aportadas por Sara en el formato de solicitud del beneficio económico de pensión y compensación, destacando que hasta el momento del fallecimiento de Fernando, se encontraba registrada como beneficiaria del mismo ante el ISSFAM, por lo que estaba reconocida su personalidad de beneficiaria, a pesar de ello, el Instituto decidió no concederle el beneficio económico solicitado.

El caso que se está analizando es uno de tantos conflictos que surgen día a día entre los derechohabientes y los diversos institutos que se encargan de brindar la Seguridad Social en México, por lo que dichos derechohabientes y sus beneficiarios se encuentran con problemas de interpretación y de una incorrecta valoración de las pruebas que aportan a la hora de solicitar alguna prestación de Seguridad Social. Pero aquí no acaba este conflicto, como lo iremos viendo, este conflicto que surge por la negativa del ISSFAM de concederle a Sara los beneficios económicos que solicita por ser su derecho, llegó hasta la instancia contenciosa.

## **2.2. Procedimiento familiar no contencioso**

Una vez que la Junta Directiva del ISSFAM, emite la resolución administrativa ya mencionada en el punto anterior, con la cual se le niega a Sara el derecho a recibir la pensión como beneficio económico, esta última tenía dos opciones:

- 1) Realizar de nueva cuenta la petición para recibir el beneficio económico de pensión, a través del trámite administrativo ante el mismo ISSFAM, como el caso que aconteció en el numeral anterior, y

- 2) Interponer de acuerdo con el artículo 198<sup>13</sup> de la LISSFAM el recurso de reconsideración, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución administrativa de la Junta Directiva que resolvió la petición del beneficio económico.

Por estrategia se decide iniciar un procedimiento no contencioso ante un Juez en materia Familiar y acreditar que Sara y Fernando sostuvieron el concubinato ya mencionado y así para que posteriormente y una vez acreditada la relación de concubina de Sara con Fernando, estar en condiciones de nuevamente solicitar dicho beneficio económico de la pensión.

Es así que se promueve un procedimiento no contencioso, contemplado en el Libro Quinto, de los Procedimientos No Contenciosos, Título Primero de las Disposiciones Generales, artículos 462 al 475 del Código Procesal Familiar vigente en el Estado de Morelos<sup>14</sup>, que en el caso en particular, se fundó dicho procedimiento en el artículo 463, fracciones I, II Y III, que a la letra nos menciona:

*ARTÍCULO 463.- INTERVENCIÓN JUDICIAL EN EL PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO. La intervención judicial en el procedimiento no contencioso tendrá lugar cuando se trate de:*

---

<sup>13</sup> *Op. Cit.*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Artículo 198.

Al notificarse la resolución anterior, que tendrá carácter de provisional, los interesados podrán ejercitar dentro de un plazo de quince días el recurso de reconsideración, contando con quince días para la presentación de pruebas si las ofrecieran precisamente en el escrito con que interpusieron el recurso. El recurso de reconsideración a que se refiere este artículo se rechazará de plano en lo que se refiere a lo ya resuelto por la Dirección encargada de tramitar administrativamente los retiros respectivamente, de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso.

Si dentro del primer plazo manifiestan su conformidad o dejaren que transcurra en silencio, lo que significará una aceptación tácita, se tendrá como definitiva la resolución de la Junta.

<sup>14</sup> Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Dirección General de Legislación. Subdirección de Jurismática. *Código Procesal Familiar para el Estado Libre y Soberano De Morelos*, México, pp. 177 – 181.

- I. *Demostrar la existencia de hechos o actos que han producido o estén destinados a producir efectos jurídicos y de los cuales no se derive perjuicio a persona conocida;*
- II. *Regular con certeza situaciones jurídicas en aquellos casos en que exista incertidumbre;*
- III. *Justificar un hecho o acreditar un derecho [...]*<sup>15</sup>

Derivado del artículo en mención, es que es fue idóneo realizar este procedimiento para comprobar que Sara y Fernando, hasta la muerte de este último fueron concubinos y así satisfacer el requerimiento por el cual el ISSFAM negó el beneficio económico a Sara, derivado de la competencia de este procedimiento externo al procedimiento ante el ISSFAM, se promovió ante un Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos, en el cual se solicitaron al H. Juez dos pretensiones; 1) la declaración de que Sara y el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando, fueron concubinos hasta antes de la muerte de este último, y 2) la dependencia económica de Sara por parte del de cujus.

Cabe señalar que es tal la falta de legalidad a la que somete el ISSFAM a sus derechohabientes, con respecto a sus procedimientos administrativos, que en este caso para tratar de asegurar el acceso a la justicia y por lo tanto al beneficio económico de la pensión, se tuvo que recurrir a un procedimiento alternativo, con el fin de poder estar en condiciones para reclamar los derechos que le corresponden a Sara y que deberían de reclamarse ante una sola autoridad, la cual debería cubrir todos los aspectos que puedan observarse en un procedimiento de acuerdo a la naturaleza de la materia de Seguridad Social, es decir, que dicha autoridad sea especializada, lo anterior da como resultado que el derechohabiente o beneficiario no sepa qué hacer para hacer valer efectivamente sus derechos humanos.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 178.

Es así que agotado el procedimiento no contencioso familiar y ya una vez desahogadas las diligencias necesarias ante el Juez Civil, principalmente las probanzas ofrecidas, consistentes en testimoniales y documentales, el H. Juez del Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos, emite una resolución, en la cual resuelve en su Resolutivo Segundo, que a la letra dicta:

*“RESUELVE*

*[...]*

*SEGUNDO.- Se declaran procedentes las presentes diligencias del procedimiento no contencioso, referente a que del procedimiento no contencioso, referente a que Sara [...] y el finado Fernando [...], vivieron juntos por más de nueve años en el domicilio ubicado en la Casa [...], procrearon tres hijas quienes en la actualidad son mayores de edad, además de que fue el finado Fernando [...] quien se hacía cargo de la manutención de Sara [...], ya que ella nunca trabajó, acreditándose así la relación de concubinato así como la dependencia económica existente [...]*”

Como se observa en el punto resolutivo que se cita, se declaran por parte del Juzgado en mención, procedentes las diligencias del procedimiento no contencioso en materia familiar promovido por Sara, acreditándose la relación de concubinato, así como la dependencia económica, por lo cual esta resolución se constituyó en prueba plena del vínculo entre Sara y Fernando, en su calidad de concubinos.

**2.3.** Segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación)

En el caso que se analiza, se optó por realizar una segunda petición a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), ya que en realidad la LISSFAM no prohíbe que se pueda realizar más de una petición a través de su ente administrativo para resolver las solicitudes para obtener el beneficio económico de la pensión, es así que derivado de la resolución dada por el ISSFAM a la petición realizada a través del formato F7DPE, fue en el sentido de que Sara no había comprobado su *“relación de cónyuge con el extinto militar, en términos de lo establecido en la fracción I del artículo 38 de la Ley que rige a este Organismo”*, cuando si bien es cierto, Sara y Fernando no se encontraban casados al momento del deceso de Fernando, también es cierto que se encontraban cohabitando y sostenían una relación de pareja en concubinato y a pesar de que la Junta Directiva del ISSFAM haya resuelto no conceder el beneficio económico de pensión a Sara, esta era procedente.

Una vez que se obtuvo esta resolución por parte del Juez Civil, Sara realizó nuevamente la solicitud de la obtención del beneficio económico de pensión, a través del formato F7DPE, ingresando por segunda vez la solicitud ante la Junta Directiva del ISSFAM, anexando como prueba fundamental las Copias Certificadas de la resolución emitida dentro del procedimiento familiar no contencioso, expedida por el Juez del Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos, por lo que de nueva cuenta dicho Órgano de Gobierno emitió una segunda resolución al respecto, misma en la que se puede leer lo siguiente:

*“Con fecha anterior [se refiere a la primera solicitud], usted solicitó el beneficio de pensión como conyugue supérstite del extinto General Brigadier Médico Cirujano Retirado Fernando [...], en su misma petición anexó copia certificada del juicio de divorcio, por lo que en resolución la H. Junta Directiva de este Instituto, le negó el beneficio económico de pensión al no acreditar su relación de cónyuge con el extinto militar, en términos de lo establecido en la fracción I del artículo 38 de la Ley que rige a este Organismo.*

*En tal virtud, se ratifica todas y cada una de sus partes la resolución emitida por el Órgano Colegiado de Gobierno de este Instituto.*

*No obstante, lo anterior, solicita nuevamente el beneficio de pensión pero como concubina del militar, por lo que se reitera que no es posible acceder a su petición de concederle pensión por el fallecimiento del General Brigadier Médico Cirujano Retirado Fernando [...], al haberse determinado por la H. Junta Directiva de este Instituto, que no reúne los requisitos establecidos por los artículos 38 fracción I y 46 de la Ley que rige a este Organismo [...]*

*Aunado a que, en el expediente abierto a nombre del Militar, no obra constancia alguna por la cual el hoy occiso la haya asignado como concubina, siendo este un requisito indispensable en términos de lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas.”<sup>16</sup>*

En este contexto podemos observar que la resolución a esta petición para obtener el beneficio económico de pensión hecha por Sara, la autoridad emisora de dicha resolución, es decir, el ISSFAM a través de su Órgano de Gobierno, no entra al fondo del asunto, es decir, no analiza las pruebas aportadas en el formato de petición, ya que aun conjuntando las Copias Certificadas del procedimiento familiar no contencioso a dicha petición como prueba del concubinato entre Sara y Fernando, a pesar de ello la resolución por parte del Órgano de Gobierno del ISSFAM, resuelve basándose en la resolución de la primera petición, pero ahora además de los artículos 38 fracción I y del artículo 46, el ISSFAM funda su resolución en el artículo 160 todos de la LISSFAM<sup>17</sup>, este último que a la letra dice:

---

<sup>16</sup> Instituto De Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Oficio Número D.P.E. 1021/17366/2017

<sup>17</sup> *Op. Cit.*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. p. 41



*“Artículo 160. La relación de concubinato será acreditada necesariamente, y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario, ante el Instituto o la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, sin que sea admisible otro medio de prueba. La designación posterior anula la anterior, siempre que se haya formulado dentro del plazo establecido en el artículo 143 de esta Ley y acreditado las circunstancias de los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 38 de esta Ley, se acreditarán con los medios de prueba establecidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.”*

Respecto a este artículo en el cual se funda la segunda resolución del ISSFAM, es incorrecta esta apreciación ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis aislada al respecto, que a la letra dice:

*“PENSIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. EL ARTÍCULO 160 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA DESIGNACIÓN QUE EL MILITAR HAYA HECHO DE LA PERSONA INTERESADA, COMO CONCUBINA O CONCUBINARIO ANTE DICHO INSTITUTO, LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL O LA DE MARINA, ES EL ÚNICO MEDIO DE PRUEBA PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE CONCUBINATO PARA OBTENERLA, DERIVADA DE LA CALIDAD DE FAMILIAR DEL CASTRENSE, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 160 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas dispone que la relación de concubinato, para obtener una pensión derivada de la calidad de familiar del castrense, será acreditada, necesariamente y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario ante el citado instituto, la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, sin*

*que sea admisible otro medio de prueba, de donde se advierte que conforme al citado numeral, esa designación es el único medio probatorio permitido para demostrar dicha relación. Por ende, tal disposición VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no garantiza la adecuada y oportuna defensa de los intereses del gobernado en forma previa al acto privativo, dado que coarta la posibilidad de demostrar a quien hubiera vivido realmente en concubinato la existencia formal de esa situación, en el caso de que el militar hubiera omitido hacer la mencionada designación.*

**TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 437/2009. María del Carmen Jiménez Aguilar. 26 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Paulino López Millán. Secretaria: Isis Alejandra Vera Novelo.”<sup>18</sup>*

Respecto a lo mencionado en esta Tesis, es evidente que respuesta dada a la segunda solicitud hecha por Sara a la Junta Directiva de ISSFAM, es violatoria del artículo 14 Constitucional, mismo que es vulnerado al momento de que el Órgano de Gobierno del ISSFAM, violenta el derecho humano de Sara relativo a la garantía de audiencia, ya que no es requisito indispensable el registro previo por parte del derechohabiente ante el ISSFAM de que existió una relación de concubinato entre el mismo derechohabiente y su pareja, ya que se puede demostrar como en el caso que se analiza por medio de un procedimiento alterno como lo fue el procedimiento no contencioso familiar, mismo que acreditó la relación de concubinato entre Sara y Fernando. No obstante de lo anterior, en la resolución de esta segunda petición, el Órgano de Gobierno del ISSFAM, sin ni siquiera valorar las pruebas aportadas, decidió negar la petición de Sara para obtener el beneficio

---

<sup>18</sup> Tesis: XIV.T.A.86 A, Tesis Aislada (Administrativa), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena, Época 164279, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXII, Julio de 2010, p. 2030

económico de la pensión, incluso argumentando su decisión en una resolución previa en la que igualmente se negó dicha petición.

Por consecuencia a la petición negada por el ISSFAM, se procedió a la interposición del único recurso que contempla la Ley del ISSFAM para recurrir las resoluciones que emita su Órgano de Gobierno del mismo instituto, nos referimos al Recurso de Reconsideración, del cual hablaremos a detalle en las siguientes líneas.

#### **2.4. El Recurso de Reconsideración**

El Recurso de Reconsideración está contemplado en el artículo 198 de la LISSFAM<sup>19</sup>, artículo que a la letra dice:

*Artículo 198. Al notificarse la resolución anterior, que tendrá carácter de provisional, los interesados podrán ejercitar dentro de un plazo de quince días el recurso de reconsideración, contando con quince días para la presentación de pruebas si las ofrecieran precisamente en el escrito con que interpusieron el recurso. El recurso de reconsideración a que se refiere este artículo, se rechazará de plano en lo que se refiere a lo ya resuelto por la Dirección encargada de tramitar administrativamente los retiros respectivamente, de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso.*

Es así que de acuerdo al artículo que se cita y estando en tiempo con respecto a la última resolución emitida por el ISSFAM, se decidió promover dicho Recurso de Reconsideración, mismo que también se puede fundamentar en el Reglamento de la LISSFAM, mismo que nos menciona en el artículo 91<sup>20</sup> lo siguiente:

---

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. p. 49

<sup>20</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Reglamento de Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 10. Puede verse en:

*Artículo 91. El recurso de reconsideración a que se refiere el artículo 198 de la Ley, será procedente cuando impugne la improcedencia, naturaleza y monto del beneficio y se tramitará a través de un escrito con las formalidades previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

Como se desprende de la lectura del este artículo se puede advertir que el mismo menciona que dicho Recurso de Reconsideración deberá sujetarse a las formalidades que se prevé en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), es decir, en este momento se observa la inconsistencia legal que sostiene un procedimiento de esta naturaleza, ya que una ley y su propio reglamento de las Fuerzas Armadas Mexicanas que rigen eminentemente la Seguridad Social de sus derechohabientes, somete este tipo de recurso (el de reconsideración) a una ley puramente Administrativa, que si bien es cierto que en cualquier institución de gobierno se puede someter a recursos administrativos, esto no debería de ser así cuando se trata de prestaciones de Seguridad Social, ya que estas no son de carácter administrativo, vaya, este tipo de recursos no deriva de un acto directamente hecho por una autoridad administrativa, sino que depende de un derecho humano que se sustenta en la misma Ley del ISSFAM, que se traduce a una prestación de Seguridad Social como lo es una pensión o en este caso como lo denomina el mismo ISSFAM un beneficio económico, pero que se deriva de la afiliación de uno de sus derechohabientes con quien tiene la posibilidad de probar un vínculo de beneficiario.

Es así que conforme al artículo 15 de la LFPA, es que se elaboró el escrito recurso de reconsideración, el cual a la letra dice:

*Artículo 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.*

*Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.*

*El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.<sup>21</sup>*

Conforme a este artículo y estando dentro del plazo que señala el artículo 198 de la LISSFAM, se interpuso ante las oficinas del mismo instituto el escrito de Recurso de Reconsideración en contra de la resolución de la Segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), emitida por el Director de Prestaciones Económicas del ISSFAM, escrito en el que se lee en el orden de que señala el artículo 15 en su segundo párrafo de la LFPA, mismo que se señala a continuación:

- a) El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal.
- b) Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas.

Estos dos elementos se especificaron en dicho escrito de Recurso de Reconsideración, sin embargo, al ser datos personales y además no ser materia

---

<sup>21</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, pp. 4 - 5.

Puede verse en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf), Fecha de Consulta: 12 de julio de 2019

para el presente estudio, sólo mencionaremos a profundidad los otros elementos que se mencionan a continuación:

- c) La petición que se formula; respecto a este punto, en el escrito de Recurso de Reconsideración se mencionan las siguientes peticiones:
- 1) Se revoque la resolución de la Segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), emitida por el Director de Prestaciones Económicas del ISSFAM, [...].
  - 2) Se conceda a la suscrita [del Recurso de Reconsideración], la calidad de derechohabiente y/o beneficiaria y el beneficio económico de pensión, así como, de todas las prestaciones enmarcadas por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, esto al quedar comprobada mi relación de concubinato con el de cujus General Brigadier, [...]
  - 3) Se conceda a la suscrita, las cantidades por concepto del beneficio económico de pensión, así como, de las demás prestaciones que por ley correspondan, retroactivas, es decir, las generadas desde la muerte del de cujus, el general brigadier, [Fernando], hasta la fecha en que se resuelva a favor de la suscrita el presente recurso.
- d) Los hechos o razones que dan motivo a la petición; respecto a los hechos, estos no se plasmarán, ya que se han venido mencionado a lo largo del presente capítulo, por lo cual sería ocioso citarlos nuevamente, sin embargo, por cuanto respecta a las razones o motivos que dieron motivo al Recurso de Reconsideración, por lo que se describen a continuación los razonamientos vertidos en dicho documento:

*PRIMERO. La principal razón por la que se combate esta resolución y por el cual se promueve el presente Recurso de Reconsideración, es que en la Resolución sobre la Segunda solicitud de beneficio*

*económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), no se analiza a fondo el asunto planteado por la suscrita, ya que como se puede observar en el escrito de la misma fecha, expedido por el Director de Prestaciones Económicas del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, se encuentra mal MOTIVADA E INDEBIDAMENTE FUNDADA, esto es así, ya que la misma resolución menciona que la suscrita (Sara) realicé una primera solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), promoviendo dicho trámite como Cónyuge del de cuius (Fernando), situación por el cual me negaron la primera petición, sin embargo, la suscrita realicé una segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), pero ahora en mi carácter de CONCUBINA, sin embargo, en dicha resolución me vuelven a negar el beneficio económico de la pensión, lo cual atenta a mis Derechos Humanos consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además que dicha resolución violenta diversos derechos Universales consagrados en de diversos Tratados Internacionales en la materia, como lo es su artículo 22<sup>22</sup> de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 9<sup>23</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

---

<sup>22</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, Consultada en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, Fecha de Consulta: 18 de julio de 2019.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

<sup>23</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, Consultada en:

*Lo anterior es así, ya que en la resolución combatida, sólo se ratifica una resolución anterior, sin considerar que las cuestiones de derecho, modo y tiempo, han cambiado, esto es, que si bien es cierto la suscrita promoví como cónyuge, la primera vez, esto no implica que ya no pueda volver a realizar dicho trámite, ya que no existe impedimento en la Ley del ISSFAM, que me prohíba realizar de nueva cuenta el trámite para la obtención del beneficio económico de la pensión, ahora bien, en mi segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), realizo dicho trámite como concubina del de cujus, el General Brigadier (Fernando), situación que es real y se tiene plenamente comprobado con las copias del procedimiento no contencioso, promovido por la suscrita ante un Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia en el Estado de Morelos, en el cual entre mis pretensiones solicito al H. Juez 1) que se declare que la suscrita y al de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado Fernando, fueron concubinos, y 2) la dependencia económica de la suscrita por parte del de cujus. En el cual se resolvió el mismo Juzgado lo siguiente: como PROCEDENTES las diligencias del procedimiento no contencioso promovido por la suscrita, ACREDITANDOSE LA RELACIÓN DE CONCUBINATO ASÍ COMO LA DEPENDENCIA ECONÓMICA, por lo cual esta es una prueba plena que comprueba fehacientemente la vida de concubinato que llevábamos entre la suscrita y el de cujus, así como la dependencia económica de la suscrita dependiente del de cujus. Es así que se nota una evidente falta de motivación en la Resolución que se combate, en la cual se niega a la suscrita el beneficio de la pensión, en su calidad de concubina, resolución que solo se limita a mencionar que por una solicitud presentada por la suscrita anteriormente, es por ello que en*



*la segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación) se niega la petición de la suscrita, circunstancia que carece de toda motivación, ya que los argumentos que se manifiestan para emitir dicha resolución, no son suficientes ni acordes a la solicitud de la suscrita, esto a pesar de las pruebas ofrecidas por la promovente (Sara), ya que estas no fueron analizadas por el Instituto, emitiendo una resolución que carece de motivación.*

*Derivado de lo anterior, se observa que la resolución de segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), aparte de no estar bien motivada, la misma no se encuentra debidamente fundamentada, lo anterior ya que como podemos ver en el escrito de la resolución en cuestión, menciona que la solicitud hecha por la suscrita se niega ya que no se cumplen los requisitos del artículo 38 fracción I de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, que hace referencia a los cónyuges supérstites, lo cual es indebido decir que dicha solicitud se pueda basar en dicha fracción, ya que en sí la solicitud de la suscrita para obtener el beneficio económico de la pensión, se funda en el ARTÍCULO 38 FRACCIÓN II de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual a la letra dice:*

*Artículo 38. Se consideran familiares de los militares, para los efectos de pensión y/o compensación:*

*[...]*

*II. La concubina o el concubinario solos o en concurrencia con los hijos, o éstos solos que reúnan las condiciones a que se refiere la fracción anterior, siempre que, por lo que hace a la concubina o concubinario, existan las siguientes circunstancias:*

a) Que tanto el militar como la persona que se ostente como concubina o concubinario hayan permanecido libres de matrimonio durante su unión, y

b) Que haya habido vida marital durante los cinco años consecutivos anteriores a la muerte, o bien que durante su relación de concubinato hayan procreado hijos;

*Derivado de lo anterior, se puede observar que la resolución que recae sobre segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), carece de toda motivación y fundamentación, esto al no analizar la petición de la suscrita a fondo ni conforme a derecho. Es así, que la suscrita, a la hora de iniciar la solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), en su calidad de concubina, el ISSFAM, estaba obligado que a través de su H. Junta Directa a analizar a fondo la petición y las pruebas ofrecidas por la suscrita.*

*[...]*

*SEGUNDO. En la Resolución que se combate, no se analizan a fondo las pruebas ofrecidas por la suscrita a la hora de resolver sobre la solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), violentando los Derechos Humanos de la suscrita y en específico, violentando los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es así cuando en dicha resolución, sólo se considera una solicitud anterior hecha por la suscrita, lo cual constituye un acto totalmente diferente al que se pretendía en la segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), dejando de lado y por ende sin considerar las pruebas que aportó la suscrita en dicha solicitud, en el cual se solicita que se le otorgue a la suscrita el beneficio económico de la pensión, esto por haber sido concubina del de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N,*

*al momento de su fallecimiento y con ello cumpliendo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, sin embargo, esto no fue así, ya que en ningún momento le dan valor probatorio a la Copia Certificada del Procedimiento No Contencioso, radicado el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, con el cual se acredita el concubinato y la dependencia económica con el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, todo esto al momento de su muerte, por lo que a la hora de dictar la resolución debió de considerar como prueba plena de la relación filial entre el de cujus y la suscrita, ya que si bien es cierto que en el artículo 160 de la Ley del ISSFAM menciona que la relación de concubinato será acreditada necesariamente, y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario, ante el Instituto o la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, sin que sea admisible otro medio de prueba, lo cual es improcedente, ya que el máximo tribunal de nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la siguiente Tesis Jurisprudencial que a la letra dice:*

*PENSIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. EL ARTÍCULO 160 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA DESIGNACIÓN QUE EL MILITAR HAYA HECHO DE LA PERSONA INTERESADA, COMO CONCUBINA O CONCUBINARIO ANTE DICHO INSTITUTO, LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL O LA DE MARINA, ES EL ÚNICO MEDIO DE PRUEBA PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE CONCUBINATO PARA OBTENERLA, DERIVADA DE LA CALIDAD DE FAMILIAR DEL CASTRENSE, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA*

*PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*

*El artículo 160 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas dispone que la relación de concubinato, para obtener una pensión derivada de la calidad de familiar del castrense, será acreditada, necesariamente y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario ante el citado instituto, la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, sin que sea admisible otro medio de prueba, de donde se advierte que conforme al citado numeral, esa designación es el único medio probatorio permitido para demostrar dicha relación. Por ende, tal disposición VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no garantiza la adecuada y oportuna defensa de los intereses del gobernado en forma previa al acto privativo, dado que coarta la posibilidad de demostrar a quien hubiera vivido realmente en concubinato la existencia formal de esa situación, en el caso de que el militar hubiera omitido hacer la mencionada designación.*

*TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.*

*Amparo directo 437/2009. María del Carmen Jiménez Aguilar. 26 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Paulino López Millán. Secretaria: Isis Alejandra Vera Novelo.*

*Nota: El criterio contenido en esta tesis no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia en términos del punto 11 del capítulo primero del título cuarto del Acuerdo Número 5/2003*

*del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte.*

*Por lo que derivado de la Tesis en cita, es improcedente que el artículo 160 de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, deba considerarse como requisito rígido, ya que violenta a nuestra ley Suprema en el País, nuestra Carta Magna, por lo cual, las Copias Certificadas presentadas por la suscrita del Procedimiento no Contencioso, promovido por la suscrita ante el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, en el que se resuelve que la suscrita acreditó el concubinato y la dependencia económica con el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, debió ser admitida por el ISSFAM como PRUEBA PLENA, ya que como se pueden ver en las mismas Copias Certificadas en mención, dentro de este procedimiento, existen los medios de convicción necesarios para acreditar el concubinato de la suscrita con el de cujus, en especial con las testimoniales vertidas por mis tres hijas de la suscrita, siendo esta una de las pruebas idóneas para demostrar el concubinato, por lo que en relación a este punto, se puede analizar a continuación la Tesis Aislada, que a la letra dice:*

**CONCUBINATO. PUEDE DEMOSTRARSE SU EXISTENCIA MEDIANTE INFORMACIÓN TESTIMONIAL O CON CUALQUIER ELEMENTO QUE PERMITA ACREDITARLO.**

*La información testimonial a que alude el artículo 801 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es eficaz para demostrar la relación de concubinato que pueda existir entre dos personas, toda vez que si bien es cierto que en tratándose del nexo de parentesco, éste se puede probar de manera idónea con las actas del Registro Civil, por lo que los testigos sólo son aptos generalmente para patentizar que no existen más herederos, distintos de los que pretenden ser declarados en esos términos, no menos verdad es que la relación de concubinato, precisamente por tratarse de una cuestión de hecho de la que no se levanta ninguna inscripción o acta ante el Registro Civil que la acredite, puede y debe ser comprobada con cualquier elemento que permita dejarla en claro conforme al artículo 801 del ordenamiento legal referido.*

*SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 2116/99. La Beneficencia Pública, administrada por la Secretaría de Salud. 15 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Chávez Priego. Secretario: Jaime Aurelio Serret Álvarez.*

*Aunado a todo lo anterior, dentro de las multicitadas Copias Certificadas, derivadas del Procedimiento no Contencioso, promovido por la suscrita ante el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, en el que se resuelve que la suscrita acreditó el concubinato y la dependencia económica con el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, se integran otras pruebas documentales con las cuales se demuestran que a lo largo de muchos años, la cohabitación en el mismo domicilio entre la suscrita y el de cujus, lo anterior se*

*demuestra con los recibos de servicio de agua y de energía eléctrica a nombre del de cujus, pero aunado a estos, la Credencial para Votar de la suscrita que enmarca la misma dirección que dichos comprobantes de domicilio, con lo cual se demuestra la cohabitación en el mismo domicilio entre la suscrita y el de cujus, el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, José Silva Ortiz, en una relación de concubinato.*

*Además, la suscrita exhibe Cédula de Identificación expedida por el Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, en donde se me da el carácter de Derechohabiente, derivado de que el de cujus fue el causahabiente dentro de los registros del mismo ISSFAM, además, existen otras documentales, como lo son las tarjetas de registro de citas médicas, así como, las condolencias que fueron enviadas a mi nombre el día del fallecimiento de cujus, las cuales hacen prueba plena de que la suscrita fue la esposa y luego concubina del de cujus.*

*En este contexto, solicito a esta H. Junta Directiva, que analice, todos y cada uno de los medios de prueba que se ofrecen en el presente escrito de Recurso de Reconsideración, además, que entren en el análisis del fondo del asunto, en el cual hallaran suficientes elementos conforme a la Ley Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, para que a la suscrita se me otorgue el beneficio económico de pensión, así como todo lo retroactivo y demás prestaciones que me corresponde conforme a la Ley, lo anterior por quedar demostrado fehacientemente y sin lugar a dudas, que la suscrita fui concubina del de cujus, el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, al momento de su muerte, pero además de haber sido dependiente económica del mismo desde el año 1980 hasta la fecha de su fallecimiento.<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Extracto de los razonamientos lógico-jurídicos vertidos en el Recurso de Reconsideración promovido ante el ISSFAM.

Como se puede observar a lo largo de estos dos razonamientos vertidos en el Recurso de Reconsideración, se plantean varias cuestiones, entre las cuales destacan que efectivamente Sara N, acreditó su concubinato con el de cujus Fernando N, a través del procedimiento no contencioso que ya se ha comentado en el numeral 2.2 de la presente investigación, además de una serie de documentales, las cuales acreditan la cohabitación de dichas personas, todo esto fue necesario ya que la unidad técnica del ISSFAM que resuelve las Solicitudes de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación), carecen de capacidad y preparación que sea idónea en materia de Derecho de Seguridad Social y les permita poder resolver dichas solicitudes, ya que en el caso en particular que se está analizando, la promovente tuvo que recurrir a un procedimiento ante una autoridad diversa del mismo ISSFAM, pero además con una naturaleza jurídica distinta al Derecho de la Seguridad Social, lo cual evidencia la incapacidad de las instituciones de Seguridad Social, para garantizar los derechos humanos de sus propios derechohabientes y sus beneficiarios.

- e) El órgano administrativo a que se dirigen; por cuanto, a este elemento, la ley del ISSFAM no es clara por cuanto ante quién se deberá presentar el Recurso de Reconsideración, ya que el mismo artículo 198 de la LISSFAM no hace mención al respecto, sin embargo, en el caso concreto el Recurso de Reconsideración se promovió ante H. Junta Directiva del del ISSFAM, reclamando la resolución emitida por Director de Prestaciones Económicas del Instituto.
- f) Lugar y fecha de su emisión; por cuanto este elemento, basta con decir que dicho Recurso de Reconsideración se presentó en tiempo y forma ante el ISSFAM.

Es así como tras la presentación de dicho Recurso de Reconsideración y la batería de pruebas que en ese escrito se acompañaron, sólo correspondió a esperar la resolución de la Junta Directiva del ISSFAM



#### 2.4.1. Resolución del Recurso de Reconsideración

Por cuanto, a la resolución del Recurso de Reconsideración, en la LISSFAM, como en su Reglamento, no contemplan un plazo para la emisión de dicha resolución definitiva por parte del Junta Directiva del ISSFAM, pero si contempla cómo debe de analizarse el Recurso de Reconsideración.

Es así que, tras el paso de casi 5 meses, el Director de Prestaciones Económicas del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, emitió resolución definitiva, misma que resolvió el Recurso de Reconsideración interpuesto por Sara N, lo anterior en los siguientes términos:

*“En relación a sus manifestaciones vertidas en el escrito citado en el asunto, no ha lugar a tener por ofertadas las pruebas relacionadas en su ocurno en cuenta, asimismo, se rechaza de plano el recurso de reconsideración interpuesto por usted, toda vez que con fecha anterior, el H. Órgano de Gobierno de este Instituto emitió negativa de beneficio de pensión como cónyuge supérstite del extinto General Brigadier Médico Cirujano Retirado FERNANDO N, por no acreditar su calidad de cónyuge supérstite del extinto militar, en términos de lo establecido por los artículos 38 fracción I y 45 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que literalmente establecen:*

*Artículo 38. Se consideran familiares de los militares, para los efectos de pensión y/o compensación: I. La viuda o el viudo solos o en concurrencia con los hijos, o estos solos si son menores de edad; si son mayores de edad, que no hayan contraído matrimonio o establecido una relación de concubinato, si comprueban cada año, mediante la presentación del certificado de estudios correspondiente, que se encuentran estudiando en instituciones oficiales o con reconocimiento de validez oficial de nivel medio superior o superior, con límite hasta de 25 años de edad, siempre que acrediten mediante información testimonial que dependían económicamente del militar...*

*Artículo 46. Los requisitos exigidos por esta Ley a los familiares de un militar para tener derecho a las prestaciones derivadas de la muerte de éste deben estar reunidos al acaecer el fallecimiento.*

*En consecuencia, se ratifica en todas y cada una de sus partes el contenido y firma de la resolución respecto a la segunda solicitud de beneficio económico a través del formato F7DPE (Pensión o Compensación) emitida por la H. Junta Directiva de este Organismo”*

La Junta Directiva del ISSFAM, resuelve el Recurso de Reconsideración sin considerar lo establecido en el artículo 199 de la LISSFAM, que menciona: *“Si los interesados interpusieran el recurso de reconsideración, se tramitará éste, y la Junta del Instituto dictará resolución definitiva, en que se ratificará, modificará o revocará la anterior, refiriéndose solamente a las cuestiones planteadas en el recurso y valorando las pruebas aportadas en el mismo o las ya existentes que hubieren sido impugnadas por los recurrentes.”*<sup>25</sup>

A pesar de que este artículo menciona en su última parte que a la hora de Resolver el Recurso de Reconsideración, deberá de analizar solamente las cuestiones planteadas en el recurso y valorando las pruebas aportadas en el mismo o las ya existentes en los expedientes respectivos, resolviendo solamente por las determinaciones que hubieren sido impugnadas por los recurrentes, lo cual no sucedió en la presente resolución, demostrando en ello que la Junta Directiva es un ente eminentemente burocrática y no una instancia especializada en materia de Derecho de la Seguridad Social, esto pese a pertenecer al mismo ISSFAM, ya que como se puede observar en esta resolución lo que hace esta área administrativa es simplemente remitirse a los antecedentes de las solicitudes que había promovido Sara N, en donde ya se había negado el beneficio económico a la misma, es así que podemos decir que realmente si falta una instancia que sea especialista en Derecho de la Seguridad Social, pero más allá de la propuesta del presente trabajo de investigación, es necesaria que dentro de los mismo institutos o instituciones que

---

<sup>25</sup> *Op. Cit.*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. p. 49 - 50

ejecutan la Seguridad Social en México, sean capacitadas y poder solucionar prontamente los conflictos en la materia y en su jurisdicción respectiva.

Cabe señalar que si bien es cierto que el recurso de Reconsideración no es el único recurso contemplado en la LISSFAM, ya que también contempla el Recurso de Inconformidad de acuerdo al artículo 188 de la LISSFAM, mismo que se promueve cuando un militar está inconforme con la Resolución de alguna Secretaria de las Fuerzas Armadas Mexicanas respecto a su estatus o situación de retiro y el Recurso de Rectificación de acuerdo a los artículos 156 al 176 de la LISSFAM, el cual se promueve cuando un militar solicita rectificar la resolución definitiva sobre sus prestaciones que le corresponden a él y a sus beneficiarios, pero exclusivamente en cuando existan pruebas supervinientes al procedimiento primigenio. Atendiendo la naturaleza de cada uno de estos recursos, es por ello que es fue procedente el Recurso de Reconsideración, esto conforme al artículo 198 de la LISSFAM.

### **3. Juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos**

Una vez que se agota cualquiera de los recursos contemplados por la LISSFAM, en el caso en concreto el Recurso de Reconsideración, procede por exclusión el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o en su caso el Juicio de Amparo ante el Juzgado de Distrito, siendo así, en el asunto que se estudia en la presente investigación, se optó por el Juicio Contencioso Administrativo, esto por estrategia, ya que de haber optado directamente por el Juicio de Amparo, se reducían las opciones jurídicas si en dado caso se llegara al sobreseimiento de la demanda de amparo.

Es así que a continuación entraremos al estudio del procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se impugnará la Resolución emitida por el ISSFAM respecto al Recurso de Reconsideración.

### 3.1. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Respecto a la competencia para conocer del presente asunto por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo encontramos en el artículo 3º fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), que a la lecha dice:

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

*[...]*

*VI.- 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.*

*Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos*

*en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;*<sup>26</sup>

Este artículo es muy claro, ya que se encuentra el fundamento exacto sobre el supuesto preciso del caso en concreto que se está analizando y de la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo, también se da a notar la notable disparidad de criterios, ya que un Tribunal Administrativo no debe de tramitar ni dirimir un juicio que versa sobre un asunto eminentemente del Derecho de Seguridad Social, ya que este último atiende una naturaleza jurídicamente completamente distinta al Derecho Administrativo. Además del Artículo 3º de la LOTFJA, también el Artículo 21 fracción XXIV y 22 fracción XXIV del Reglamento interno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, articulado que complementan el fundamento de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el caso concreto.

### **3.2. La demanda**

Por cuanto, a la demanda nuevamente conforme al artículo 15 de la LFPA, se interpuso la demanda, misma que siguiendo dicho artículo contiene los siguientes elementos a analizar, resaltando que no existe un criterio fijo de los requisitos de la demanda, simplemente el artículo en cuestión establece las bases mínimas de la misma.

#### **3.2.1. Resolución que se impugna**

---

<sup>26</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, pp. 2 - 3. Puede verse en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>, Fecha de Consulta: 22 de julio de 2019

Como se ha venido mencionando, en la demanda interpuesta la resolución que se impugna es la Resolución Definitiva que resolvió el Recurso de Reconsideración, emitido por el Director de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Lo cual nos dio la oportunidad de agotar la etapa administrativa ante el mismo Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y optar por el procedimiento que se analiza en este apartado, el cual como se podrá observar en las próximas líneas fue solo la mitad del camino para poder llegar a una resolución positiva, en una sentencia definitiva y que esta fue dictada por un Tribunal Administrativo, lo que reafirma nuestra teoría de que no existe una autoridad especializada en materia de Seguridad Social, lo cual si bien es cierto puede obtenerse una resolución a favor, esta puede verse obstaculizada o retrasada al no contar y tener claramente identificada la autoridad competente a la materia de Seguridad Social.

### **3.2.2. Pretensiones**

Por cuanto, a las pretensiones, se vertieron las siguientes en el escrito inicial de demanda:

- La revocación resolución Definitiva que resolvió el Recurso de Reconsideración, emitida por el director de prestaciones económicas del del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- El reconocimiento en su calidad de concubina de la C. Sara N; así como, dependiente económico del de cujus general brigadier, médico cirujano retirado FERNANDO N.
- El reconocimiento de la C. Sara N, en su calidad de derechohabiente y/o beneficiaria y el beneficio económico de pensión, así como, de

todas las prestaciones enmarcadas por la LISSFAM, esto al quedar comprobada la relación de concubinato con el de cujus General Brigadier, Médico Cirujano Retirado Fernando N.

- Se conceda a la C. Sara N, las cantidades por concepto del beneficio económico de pensión, así como, de las demás prestaciones que por ley correspondan, retroactivas, es decir, las generadas desde la muerte del de cujus, el General Brigadier, Médico Cirujano retirado Fernando N, hasta la fecha en que se resuelva a favor de la suscrita la presente demanda.

### 3.2.3. Conceptos de impugnación

En este contexto, en la parte principal de la demanda Administrativa que se está tratando, se puede considerar que uno de los puntos cruciales, son los conceptos de impugnación, los cuales en el caso que nos ocupa, se vertieron los siguientes:

**PRIMERO.-** *La principal razón por la que se combate esta resolución y por la cual se promueve el presente Juicio, es que en la Resolución sobre el Recurso de Reconsideración, no se analiza a fondo el asunto planteado por la suscrita, ya que como se puede observar en el escrito de la misma fecha, expedido por el Director de Prestaciones Económicas del Del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, se encuentra mal MOTIVADA E INDEBIDAMENTE FUNDADA, esto es así, cuando en la misma resolución se menciona que:*

*“En relación a sus manifestaciones vertidas en el escrito citado en el asunto, no ha lugar a tener por ofertadas las pruebas relacionadas en su ocurso en cuenta, asimismo, se rechaza de plano el recurso de reconsideración interpuesto por usted, toda vez que con fecha 26 de agosto de 2015, el H. Órgano de Gobierno de este Instituto emitió negativa de*

*beneficio de pensión como cónyuge supérstite del extinto General Brigadier Médico Cirujano Retirado Fernando N, por no acreditar su calidad de cónyuge supérstite del extinto militar, en términos de lo establecido por los artículos 38 fracción I y 45 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas...”*

*Aceptando la misma autoridad que no valoró ni mucho menos analizó las pruebas vertidas por la suscrita en el Recurso de Reconsideración, las cuales hacen prueba plena de que el de cujus y la suscrita a la fecha de su muerte, sosteníamos una relación de concubinato, amén de que la suscrita realicé un trámite para obtener el beneficio económico de la pensión, promoviendo dicho trámite como Cónyuge del de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, situación por el cual me negaron la primera Solicitud ante el ISSFAM, sin embargo, la suscrita realicé una segunda solicitud, pero ahora en mi carácter de CONCUBINA, sin embargo, en dicha resolución me vuelven a negar el beneficio económico de la pensión, lo cual atenta a mis Derechos Humanos consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además que dicha resolución violenta diversos derechos Universales consagrados en de diversos Tratados Internacionales en la materia, como lo es su artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>27</sup>, el Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>28</sup>.*

---

<sup>27</sup> **Declaración Universal de Derechos Humanos.- Artículo 22:** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

<sup>28</sup> **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.- Artículo 9:** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.



*Lo anterior es así, ya que en la resolución que se impugna, sólo se ratifica las resoluciones anteriores, sin considerar que las cuestiones de derecho, modo y tiempo, han cambiado, esto es, que si bien es cierto, la suscrita promoví como cónyuge, la primera vez, esto no implica que ya no pueda volver a realizar dicho trámite, ya que no existe impedimento en la Ley que me prohíba volver a realizar el trámite para la obtención del beneficio económico de la pensión, ahora bien, en la segunda solicitud realizada por la suscrita, realizo dicho trámite como concubina del de cujus, situación que es real y se tiene plenamente comprobado con las copias del procedimiento no contencioso, promovido por la suscrita ante el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, en el cual entre mis pretensiones solicito al H. Juez 1) que se declare que la suscrita y el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, fueron concubinos, y 2) la dependencia económica de la suscrita por parte del de cujus. En el cual se resolvió el mismo Juzgado lo siguiente: como PROCEDENTES las diligencias del procedimiento no contencioso promovido por la suscrita, ACREDITANDOSE LA RELACIÓN DE CONCUBINATO, ASÍ COMO LA DEPENDENCIA ECONÓMICA, por lo cual esta es una prueba plena que comprueba fehacientemente la vida de concubinato que llevábamos entre la suscrita y el de cujus, así como la dependencia económica de la suscrita dependiente del de cujus.*

*Es así que se nota una evidente falta de motivación en la Resolución impugnada, en la cual se niega a la suscrita el beneficio de la pensión, en su calidad de concubina, a lo cual en dicha resolución solo se limita a mencionar que por un trámite hecho anteriormente, es por ello que en el presente trámite se niega la petición de la suscrita, circunstancia que carece de toda motivación, ya que los argumentos que se manifiestan para emitir dicha resolución, no son suficientes ni acordes a la solicitud de la suscrita, ya que dicha solicitud ante el ISSFAM, se realizó en la calidad de concubina por parte de la suscrita, sin embargo, a pesar de las pruebas ofrecidas, estas no*

*fueron analizadas por la demandada, emitiendo una resolución que carece de motivación.*

*Derivado de lo anterior, se observa que la resolución que se impugna, aparte de no estar bien motivada, la misma se encuentra indebidamente fundamentada, lo anterior ya que como podemos ver en el escrito de la resolución en cuestión, menciona que dicha petición hecha por la suscrita se niega ya que no se cumplen los requisitos del **artículo 38 fracción I**, de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, que hace referencia a los cónyuges supervivientes, lo cual es indebido decir que dicha solicitud se basa en dicho articulado, ya que en sí la petición de la suscrita para obtener el beneficio económico de la pensión, se funda en el **ARTÍCULO 38 FRACCIÓN II** de la Ley del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual a la letra dice:*

*Artículo 38. Se consideran familiares de los militares, para los efectos de pensión y/o compensación:*

*II. **La concubina o el concubinario** solos o en concurrencia con los hijos, o éstos solos que reúnan las condiciones a que se refiere la fracción anterior, siempre que, por lo que hace a la concubina o concubinario, existan las siguientes circunstancias:*

*a) Que tanto el militar como la persona que se ostente como concubina o concubinario hayan permanecido libres de matrimonio durante su unión, y*

*b) Que haya habido vida marital durante los cinco años consecutivos anteriores a la muerte, o bien que durante su relación de concubinato hayan procreado hijos;*

*Dicha circunstancia de la indebida fundamentación se puede comprender mejor con la siguiente Tesis Jurisprudencial, que a la letra dice:*

## **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN . SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.**

*Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste.*

### **SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 6706/2005. Provivienda 2000, A.C. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Abraham Mejía Arroyo.*

*Amparo directo 317/2006. Juan Martínez Romero y otros. 9 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.*

*Amparo directo 430/2006. Lonas Parasol, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.*

*Amparo directo 449/2006. Mónica Francisca Ibarra García. 13 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.*

*Amparo directo 530/2006. Ricardo Zaragoza Deciga y otra. 19 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Avianeda Chávez, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.*

*Derivado de lo anterior, se puede observar que la resolución impugnada, carece de toda motivación y fundamentación, esto al no analizar el Recurso de Reconsideración promovido por la suscrita a fondo, ni conforme a derecho. Es así, que la suscrita, a la hora de iniciar la petición del beneficio económico de pensión, en su calidad de concubina, la Demandada, estaba obligado que a través de su H. Junta Directa a analizar a fondo el Recurso de Reconsideración y las pruebas ofrecidas por la suscrita.*

**SEGUNDO.** - *En la Resolución impugnada, no se toman en cuenta las pruebas ofrecidas por parte de la hoy demandada, ofrecidas por la suscrita, esto a la hora de resolver sobre la petición para obtener el beneficio económico de la pensión, violentando los Derechos Humanos de la suscrita y en específico, violentando los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es así, cuando en la resolución impugnada, sólo se consideran las peticiones de la suscrita hechas con anterioridad, lo cual constituye un acto totalmente diferente al que se pretendía con el Recurso de Reconsideración, dejando de lado y por ende sin considerar las pruebas que aportó la suscrita a la hora de ingresar dicho Recurso, en el cual se solicita que se le otorgue a la suscrita el beneficio económico de la pensión, esto por haber sido concubina del de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, al momento de su fallecimiento y con ello cumpliendo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley del Instituto de Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, sin embargo, esto no fue así, ya que en la resolución impugnada, en ningún*

*momento le dan valor probatorio a la Copia Certificada del Procedimiento No Contencioso, radicado en el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, en el cual se demuestra que la suscrita demostró el concubinato y la dependencia económica con el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, todo esto al momento de su muerte, por lo que a la hora de dictar la resolución que resuelve el Recurso de Reconsideración, promovido por la suscrita para obtener el beneficio de la pensión en mi calidad de concubina, se debió de considerar como prueba plena la Resolución del H. Juez del Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, que hace prueba plena para demostrar el concubinato en que ostentamos la suscrita con el de cujus, ya que si bien es cierto que en el artículo 160 de la Ley del instituto menciona que la relación de concubinato será acreditada necesariamente, y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario, ante el Instituto o la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, sin que sea admisible otro medio de prueba, lo cual es improcedente, ya que el máximo tribunal de nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la siguiente Tesis Jurisprudencial que a la letra dice:*

*PENSIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. EL ARTÍCULO 160 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA DESIGNACIÓN QUE EL MILITAR HAYA HECHO DE LA PERSONA INTERESADA, COMO CONCUBINA O CONCUBINARIO ANTE DICHO INSTITUTO, LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL O LA DE MARINA, ES EL ÚNICO MEDIO DE PRUEBA PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE CONCUBINATO PARA OBTENERLA, DERIVADA DE LA CALIDAD DE FAMILIAR*

*DEL CASTRENSE, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*

*El artículo 160 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas dispone que la relación de concubinato, para obtener una pensión derivada de la calidad de familiar del castrense, será acreditada, necesariamente y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario ante el citado instituto, la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, sin que sea admisible otro medio de prueba, de donde se advierte que conforme al citado numeral, esa designación es el único medio probatorio permitido para demostrar dicha relación. Por ende, tal disposición VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no garantiza la adecuada y oportuna defensa de los intereses del gobernado en forma previa al acto privativo, dado que coarta la posibilidad de demostrar a quien hubiera vivido realmente en concubinato la existencia formal de esa situación, en el caso de que el militar hubiera omitido hacer la mencionada designación.*

*TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.*

*Amparo directo 437/2009. María del Carmen Jiménez Aguilar. 26 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Paulino López Millán. Secretaria: Isis Alejandra Vera Novelo.*

*Nota: El criterio contenido en esta tesis no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia en términos del punto 11 del capítulo primero del título cuarto del Acuerdo Número 5/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte.*

*Por lo que derivado de la Tesis que se cita, es improcedente que el artículo 160 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, deba considerarse como requisito rígido, ya que violenta a nuestra ley Suprema en el País, nuestra Carta Magna, por lo cual, las Copias Certificadas presentadas por la suscrita del Procedimiento NO Contencioso, promovido por la suscrita ante el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, en el que se resuelve que la suscrita demostró el concubinato y la dependencia económica con el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, todo esto al momento de la muerte de este último, debió ser aceptada por la demandada como PRUEBA PLENA, ya que como se pueden ver en las misma Copias Certificadas en mención, dentro de este procedimiento, existen los medios de convicción necesarios para acreditar el concubinato de la suscrita con el de cujus, en especial con las testimoniales vertidas por mis tres hijas, siendo esta una de las pruebas idóneas para demostrar el concubinato, en relación a esto, se puede observar a continuación la Tesis Aislada, que a la letra dice:*

**CONCUBINATO. PUEDE DEMOSTRARSE SU EXISTENCIA  
MEDIANTE INFORMACIÓN TESTIMONIAL O CON  
CUALQUIER ELEMENTO QUE PERMITA ACREDITARLO.**

*La información testimonial a que alude el artículo 801 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es eficaz para demostrar la relación de concubinato que pueda existir entre dos personas, toda vez que si bien es cierto que en tratándose del nexo de parentesco, éste se puede probar de manera idónea con las actas del Registro Civil, por lo que los testigos sólo son aptos generalmente para patentizar que no existen más herederos, distintos de los que pretenden ser declarados en esos términos, no menos verdad es que la relación de concubinato, precisamente por tratarse de una cuestión de hecho de la que no se levanta ninguna inscripción o acta ante el Registro Civil que la acredite, puede y debe ser comprobada con cualquier elemento que permita dejarla en claro conforme al artículo 801 del ordenamiento legal referido.*

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 2116/99. La Beneficencia Pública, administrada por la Secretaría de Salud. 15 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Chávez Priego. Secretario: Jaime Aurelio Serret Álvarez.*

*Aunado a todo lo anterior, dentro de dichas Copias Certificadas, derivadas del Procedimiento NO Contencioso, promovido por la suscrita ante el Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Estado de Morelos, en el que se resuelve que la suscrita demostró el concubinato y la dependencia económica con el de cujus el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, todo esto al momento de la muerte de este último, se integran otras pruebas documentales con las cuales se demuestran que a lo largo de muchos años, la cohabitación en el mismo domicilio entre la suscrita y el de cujus, lo anterior se demuestra con los recibos de agua y energía eléctrica a nombre del de cujus, pero aunado a estos, la Credencial*



*para Votar de la suscrita que enmarca la misma dirección que dichos comprobantes de domicilio, con lo cual se demuestra la cohabitación en el mismo domicilio entre la suscrita y el de cujus, el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, en una relación de concubinato.*

*Además, la suscrita exhibe en las mismas Copias Certificadas en mención, Cédula de Identificación expedida por el Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, en donde se me da el carácter de Derechohabiente, derivado de que el de cujus fue el causahabiente dentro de los registros del mismo Instituto, además, existen otras documentales, como lo son las tarjetas de registro de citas médicas, así como, las condolencias que fueron enviadas a mi nombre el día del fallecimiento de cujus, las cuales hacen prueba plena de que la suscrita fue la esposa y luego concubina del de cujus, el General Brigadier Médico Cirujano Retirado.*

*En este contexto, solicito a esta H. Sala Regional, que analice, todos y cada uno de los medios de prueba que se ofrecen en el presente escrito de Demanda, además, que entren en el análisis del fondo del asunto, en el cual hallaran suficientes elementos conforme a la Ley Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, se otorgue a la suscrita el beneficio económico de pensión, así como todo lo retroactivo y demás prestaciones que me corresponde conforme a la Ley, lo anterior por quedar demostrado fehacientemente y sin lugar a dudas, que la suscrita fui concubina del de cujus, el General Brigadier Médico Cirujano Retirado, al momento de su muerte, pero además de haber sido dependiente económica del mismo desde el año 1980 hasta la fecha de su fallecimiento.<sup>29</sup>*

Como se puede observar, los conceptos de impugnación siguen siendo en su espíritu los mismos, los cuales sólo presentan una leve variación sobre su

---

<sup>29</sup> Texto extraído de la de la demanda inicial Administrativa, promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

argumentación, la cual versa de igual manera que general en la falta de motivación y fundamentación por parte de la Autoridad del ISSFAM al resolver tanto las peticiones como el Recurso de Reconsideración interpuestos por Sara N.

Por cuanto, a los demás elementos de la demanda, se pueden mencionar que se señaló como Autoridad demanda a la Junta Directiva del ISSFAM, ya que esta mediante la Dirección de Prestaciones Económicas del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, fue quien emitió la resolución que se combatió en el procedimiento contencioso administrativo. Por cuanto a los hechos, a lo largo del presente trabajo se han ido describiendo punto por punto, los cuales no se repiten ya que resultaría ocioso la reproducción de los mismos. Hablando de las pruebas, estas se ofrecieron desde el escrito inicial, mismas que se han venido enunciando, ya que constan de toda la batería de pruebas documentales y testimoniales que se han venido mencionado a lo largo del presente análisis, pruebas con los cuales se demostraría el concubinato de Sara N y Fernando N.

### **3.3. La contestación de la demanda.**

Una vez interpuesta la demanda en contra de la resolución definitiva que resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto por Sara N, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa admite a trámite dicha demanda y procede al emplazamiento de la autoridad demandada (ISSFAM), por lo que esta última estando dentro del plazo concedido, contesta la demanda, siendo lo importante de la misma, que la autoridad demandada interpone las siguientes causales de improcedencia:

- I. Como primer causal que en la especie se actualiza lo previsto en la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; ya que según sostiene la autoridad demandada que el juicio que interpuso Sara N, es improcedente atento a que la resolución impugnada no es una resolución definitiva de

la que corresponda conocer a este Tribunal, ya que sólo se da respuesta a su recurso de reconsideración; además que no afecta la esfera jurídica de la demandante.

Derivado de esta causal de improcedencia, es notorio que la misma no es procedente, ya que como se ha citado con anterioridad, la misma Ley del ISSFAM, contempla a la resolución que resuelve un Recurso de Reconsideración como definitiva y en concordancia con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es procedente incoar un juicio contencioso administrativo en contra de dicha resolución, lo cual, a pesar de que la Autoridad demandada no sostiene la razón en la causal de improcedencia que intentó, también es cierto que incluso para las mismas autoridades del ISSFAM es difuso la procedencia del juicio que se instauró, ya que la legislación mexicana no es clara por cuanto a determinar que proceso debe seguirse en este tipo de casos, cuánto más complejo resulta para una persona como Sara N, que no es especialista en la materia, por lo que de no haber tenido la asesoría legal correcta, incluso la incoación de un procedimiento ante una autoridad judicial, pudo haberse puesto en riesgo y ni siquiera haber podido demandar correctamente.

- II. Como segunda casual de improcedencia sostenida por la autoridad demanda, menciona que en relación a que la actora no formula conceptos de impugnación en contra de la resolución impugnada, y que por ello se actualiza lo previsto en el artículo 8, fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este sentido, como se observó en el apartado de la demanda, si se hizo valer conceptos de impugnación, por lo que dicha causal de improcedencia que pretendió hacer valer la autoridad demandada es totalmente ilógica, por lo que como se verá más adelante, esta como la primera causal de improcedencia fueron declaradas infundadas por el mismo Tribunal.

A pesar de que los medios de impugnación descritos no fue lo único que se incluyó en la contestación de la demanda por parte de la Autoridad Demandada, para efectos del presente estudio no entraremos en más detalles, ya que basta con

mencionar que por cuanto a los hechos que se mencionan en el escrito inicial de demanda, la demandada negó todos los hechos, pero, además, por cuanto, a las pruebas ofrecidas, las intentó impugnar, sin hacer más mención al respecto.

#### **3.4. Etapa probatoria del juicio, alegatos y cierre de instrucción.**

Por cuanto, a la etapa probatoria, ya que la batería de pruebas que se ofrecieron en el escrito inicial de demanda consistía en probanzas documentales, estas se desahogaron por su propia naturaleza, lo cual al no haber opuesto por parte de la autoridad demandada ningún medio de prueba y al no haber impugnado correctamente dichas pruebas ofrecidas por la actora, no hubo necesidad de más dilación al procedimiento, por lo que se procedió al cierre de instrucción de la etapa probatoria.

Una vez dado dicho cierre de instrucción, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de acuerdo al artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, otorgó a las partes del juicio, un término de 5 días para la formulación de alegatos, lo cual la parte atendió dicho requerimiento y rindió sus respectivos alegatos, por cuanto a la autoridad demandada, no presentó escrito de aletos alguno. Una vez rendidos dichos alegatos la Sala Regional dictó el cierre de instrucción y procedió a pasar los autos del expediente a proyecto de sentencia.

#### **3.5. La sentencia.**

De acuerdo al artículo 49 de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, una vez cerrada la instrucción de alegatos, comenzó a correr el plazo de los 45 días para que el Magistrado instructor emitiera su proyecto y se realizara la votación que resolvería dicho juicio, es así que una vez concluido dicho plazo, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitió la sentencia

definitiva que resolvió los autos del expediente que se actuó, sentencia que se analizará en las siguientes líneas por cuanto a sus resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

### **3.5.1. Resultandos.**

De la lectura y análisis de la sentencia del juicio que se está estudiando, se desprende en primer lugar los considerandos, mismos que son una relatoría sucinta de cómo se llevó a cabo paso por paso el juicio, mencionando los aspectos más relevantes de este. En este sentido, se enuncian los siguientes resultandos:

- 1. Mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Regional de Morelos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, compareció SARA N, por su propio derecho a demandar la nulidad de la resolución que describe como:*

*"...La resolución de fecha 11 DE ENERO DE 2017, emitida por el Director de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas..."*

- 2. Por acuerdo, se admitió a trámite la demanda de nulidad en la vía ordinaria, se tuvieron por ofrecidas las pruebas y se ordenó correr traslado a la autoridad demandada para que produjera la contestación en el término de ley.*
- 3. Mediante auto de 12 de noviembre de 2018 se tuvo por contestada la demanda, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por la autoridad; asimismo, se concedió a las partes el plazo legal previsto para formular alegatos.*

4. *Mediante proveído de 24 de enero de 2019 se tuvieron por formulados los alegatos de la parte actora, y por prelucido el derecho de la autoridad demandada para ejercer tal derecho.*
5. *Por auto de esta misma fecha, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se declaró cerrada la instrucción en el presente juicio.*<sup>30</sup>

### 3.5.2. Considerandos

Una vez dictados los resultandos, que no son más que un resumen de las cuestiones más relevantes que se dirimieron en el juicio, pasamos a analizar los considerandos, que es la parte quizá más importante de una sentencia, ya que es en esta parte de la sentencia en donde se vierten todos los razonamientos lógico-jurídicos por parte del juzgador, dando motivación a su determinación final que se refleja en los puntos resolutivos.

Previamente al estudio de los conceptos de impugnación interpuestos por la parte actora en el juicio, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal procedió al análisis de las causales de improcedencia que se hicieron valer las partes. Es así que una de las causales de improcedencia que sostiene la autoridad demandada, nos menciona lo siguiente:

*Siendo que en el caso que nos ocupa, la autoridad demandada sostiene como primer causal que en la especie se actualiza lo previsto en la fracción I*

---

<sup>30</sup> Texto extraído de la Sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos. Juicio Sara N vs ISSFAM.

*del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; porque el juicio es improcedente atento a que la resolución impugnada no es una resolución definitiva de la que corresponda conocer a este Tribunal, ya que sólo se da respuesta a su recurso de reconsideración; además que no afecta la esfera jurídica de la demandante.*<sup>31</sup>

Causal que a todas luces es inoperante, ya que, a lo largo del procedimiento descrito, se comprobó que la C. Sara N, tiene la calidad de beneficiaria y por lo tanto, ostenta el derecho de hacer exigibles las prestaciones que le corresponde por haber sido concubina del de cujus. Por lo que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos resuelve:

*En opinión de este cuerpo Colegiado, es infundada la causal en estudio de acuerdo con lo siguiente:*

*El artículo 8, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son del tenor siguiente:*

*"ARTÍCULO 8°. - Es improcedente el juicio ante el Tribunal los casos, por las causales y contra los actos siguientes:*

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.*

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

---

<sup>31</sup> *Idem.*

*VI. 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 Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.*

*Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;”*

*Dichos ordinales disponen que el juicio contencioso administrativo es procedente en contra de resoluciones definitivas en las que se 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 de la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal.*

*Y en contraposición, el juicio será improcedente cuando no impugne una resolución con las anotadas características, así como aquellas que no causen perjuicio al actor.*

*Por su parte el artículo 198 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas dispone que procede el recurso de reconsideración contra el dictamen emitido por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en el que se conceda o niegue*



*el beneficio solicitado, siendo el caso que de no ejercerlo dicha resolución se tendrá como definitiva.*

*De tal modo que si la resolución impugnada, es aquella en la que precisamente se decidió un recurso de reconsideración a que se refiere el citado artículo 198, luego entonces no cabe sino concluir que dicha resolución es una definitiva impugnabile vía juicio contencioso administrativo, al representar la última voluntad de la autoridad emisora en cuanto a la negativa del beneficio económico de pensión solicitado por la hay actora. De ahí que sea evidente que si afecta los intereses jurídicos de la accionante dado que no se le concedió la pensión solicitada.*

*De modo que es claro que en la especie es infundada la primera causal aludida por la autoridad demandada.<sup>32</sup>*

Una vez resuelta la primera causal de improcedencia por parte del Tribunal, el mismo procede al análisis de la segunda causal de improcedencia que trata de imponer la demandada, por lo que, en consecución de la lectura de los resultandos, el Tribunal menciona:

*Ahora bien, por lo que hace a la segunda casual de improcedencia y sobreseimiento sostenida por la autoridad demanda, en relación a que la actora no formula conceptos de impugnación en contra de la resolución impugnada, y que por ello se actualiza lo previsto en el artículo 8, fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la misma es infundada.*

*Pues del análisis practicado al ocurso de demanda se advierte que la actora vertió dos conceptos de impugnación, de cuya lectura se desprende que contrario a lo esgrimido por la autoridad, si están orientados a controvertir la*

---

<sup>32</sup> *Idem.*

*resolución de fecha 11 de enero de 2018 que constituye la resolución impugnada, por lo que es notable lo infundado de su afirmación.*

*Por último, esta Juzgadora no inadvierte lo sostenido por la autoridad en cuanto a que se debió emplazar al juicio a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público como tercero interesado, y que por ello se debe regularizar el procedimiento; sin embargo dicha circunstancia no debe acontecer, en la medida que si bien es cierto dicha autoridad tiene injerencia en el trámite de la asignación de una pensión al familiar de un militar, como lo indica el artículo 49 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; lo cierto es que en el caso, no se está frente a la impugnación de una resolución en la que ya se haya asignado dicho derecho; sino que el acto impugnado está relacionado con la negativa de dicho beneficio, por lo que es lógico que tal Secretaria no haya tenido injerencia en el juicio en que se actúa, y por lo tanto no tiene el carácter de tercero interesado en términos del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>33</sup>*

Es así como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos, determina que las causales de improcedencia que intenta hacer valer la parte demandada son inoperantes y por lo tanto da paso a resolver el fondo del asunto.

En el considerando cuarto, el Tribunal menciona que un aspecto a destacar de esta sentencia atiende a que la resolución que se impugna, esto es la resolución del ISSFAM por cuanto al recurso de reconsideración de la petición que realizó la C. Sara N, corresponde a aquella de decidió un recurso administrativo, por lo que resolverá en ese sentido, lo anterior atendiendo a los artículos 1º y 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>34</sup>, los cuales a la letra mencionan:

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005. Última reforma publicada el 27-01-2017.

*ARTÍCULO 1o.- [...]*

*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.*

*ARTÍCULO 50.- [...]*

*Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.*

*[...]*

Por lo anterior, se da a notar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resolvió el asunto que se analiza desde un punto de vista meramente Administrativo, ya que el mismo Tribunal hace referencia que en dicha impugnación interpuesta por la actora, se entiende simultáneamente controvertido el acto de autoridad recurrido en la sede administrativa en la parte que no satisface el interés jurídico de la actora, lo cual le permite reiterar en los conceptos de impugnación, los

agravios que se expusieron en el medio de defensa en sede administrativa, además de permitirle la formulación incluso de argumentos novedosos.

Por lo que como se puede interpretar, el análisis valorativo de las pruebas y en sí de todo el juicio ante dicho Tribunal, se resuelve desde el punto de vista del acto administrativo como tal y no como tal del aspecto de la necesidad de la actora por tener el acceso a las prestaciones de Seguridad Social, por lo que de aquí se da a notar la diferencia en la naturaleza entre un Tribunal Administrativo y un posible Juzgado en materia de Seguridad Social, ya que mientras el primero atiende a la ilegalidad de los actos de una autoridad administrativa, el Derecho a la Seguridad Social, se encargaría de garantizar la correcta suministración de los recursos del Estado para garantizar las prestaciones sociales de los derechohabientes y/o sus beneficiarios.

Es así que derivado de este razonamiento, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la sentencia que se analiza dicta la misma de tal forma que lo fundamenta meramente como un juicio contencioso administrativo en el cual se controvierte una resolución que decidió un recurso de reconsideración, es decir, resolvió un acto administrativo y no una serie de prestaciones de Seguridad Social, que al final, es lo que se pretende obtener con la resolución del juicio que se estudia, por lo que de nueva cuenta podemos observar que existe una diferencia entre una autoridad administrativa como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y lo que puede llegar a ser un Tribunal especializado en Seguridad Social, el cual se dedicaría meramente al análisis del fondo del asunto por cuanto a las prestaciones de Seguridad Social que debe ostentar una persona por su derecho humano a la Seguridad Social.

Una vez determinado esto por el Tribunal en comento, sigue con la relatoría de los considerandos, en específico a lo que respecta el considerando quinto en la que se avoca al estudio de los conceptos de impugnación que se establecieron en la demanda inicial, los cuales ya se transcribieron en el punto 2.3.2 del presente capítulo, por lo que el juzgador señala como fundados los conceptos de impugnación, estableciendo la litis en dos sentidos:

- 1) Si la resolución impugnada esta debidamente fundada y motivada, y en consecuencia si se atendieron los agravios planteados en el recurso de reconsideración promovido por la actora;
- 2) Determinar si la hoy actora tiene o no derecho al beneficio económico de una pensión con motivo del fallecimiento del General Brigadier Fernando N.

Es interesante observar que, en estos enunciados, el juzgador nuevamente impone su criterio de tomar este juicio desde el punto de vista del acto administrativo impugnado, lógicamente esto es así ya que se está dirimiendo un conflicto de Seguridad Social, por cuanto a las prestaciones sociales a las cuales tiene derecho la actora ante una autoridad eminentemente Administrativa, por lo que es si bien es cierto que puede obtenerse un resultado positivo, la materia de estudio en el juicio no se centra en las prestaciones sociales a las cuales tiene derecho la actora.

### 3.5.3. Puntos Resolutivos.

Derivado de lo anterior el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tras su análisis del juicio, dicto los siguientes puntos resolutivos:

- I. La actora probó su acción en el presente juicio, en consecuencia;*
- II. Se declara la nulidad de la resolución impugnada.*
- III. Se condena a la autoridad demandada a asignar a la hoy actora el beneficio económico de pensión por el fallecimiento del General Brigadier Médico Cirujano Retirado, Fernando N, conforme a los lineamientos dados en el presente fallo.<sup>35</sup>*

---

<sup>35</sup> Puntos Resolutivos de la Sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos. Juicio Sara N vs ISSFAM.

Así las cosas, que a pesar de que se obtuvo un resultado positivo en el juicio que se analiza, también es cierto que dicha sentencia como se ha venido manifestando, determinó dar el fallo a favor de la actora, no por la comprobación de que existía un derecho humano que asiste a la parte actora por cuanto a las prestaciones sociales a las cuales tiene derecho, sino que dicho juicio por medio del Juzgador, resolvió el asunto por la consecución de un acto meramente administrativo y las ilegalidades del mismo, ya que la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es esa precisamente, dar una certeza jurídica por cuanto a que los actos administrativos de las autoridades federales estén conforme a derecho y no que cumplan con los derechos humanos a la Seguridad Social.

Dicha distinción es muy importante, ya que en caso contrario de que la actora no hubiese demostrado las ilegalidades de la resolución del recurso de reconsideración, mismo que fue considerado como acto administrativo por el Tribunal, y el fallo hubiese sido en contra de la actora, se estaría aún así, resolviendo conforme a derecho, pero dentro del marco de la materia administrativa y no del Derecho de la Seguridad Social, ya que de existir un Juzgado especializado en materia de Seguridad Social, el acto administrativo hubiese pasado a segundo plano y el juzgador estaría obligado a analizar el derecho humano de la Seguridad Social de la actora y no las ilegalidades o formalidades de un acto administrativo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### Marco conceptual y legal del derecho de la Seguridad Social aplicable en México

*Sumario: 1. Derecho Procesal de la Seguridad Social (DPSS) en México. 1.1. Concepto de Derecho de la Seguridad Social. 1.1.1. Concepto de la Seguridad Social. 1.2. Nociones del concepto de Derecho Procesal. 1.2.1. Noción del Derecho Procesal de la Seguridad Social. 2. Marco Jurídico aplicable a los procedimientos contenciosos en materia de la Seguridad Social en México. 2.1. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). 2.2. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). 2.3. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). 2.4. Procedimiento Contencioso en contra del del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). 3. La autonomía de la Seguridad Social. 3.1. Autonomía doctrinal. 3.2. Autonomía legislativa. 3.3. Autonomía orgánica*

En este capítulo se analiza una serie de conceptos necesarios para la mejor comprensión de este trabajo de investigación, mismos que nos dan una perspectiva clara sobre la propuesta de esta investigación. Algunos de los conceptos que tocaremos en este capítulo son por ejemplo, el concepto de Derecho de la Seguridad Social, Derecho Procesal, Derecho Procesal de la Seguridad Social, entre otros conceptos, además de observar los antecedentes de los procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social en México, su dispersión a otras materias del derecho como la administrativa y la fiscal en algunos casos, así como el desenvolvimiento de cada una de las instituciones de Seguridad Social en la materia.

De igual manera se analizan las leyes que sirven como fundamento de los institutos de Seguridad Social en México, como lo son la Ley del Seguro Social, Ley

del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM) y demás relativas, esto para demostrar la disparidad de criterios a la hora de resolver un conflicto entre sus derechohabientes y sus beneficiarios en contra de estos institutos. Una vez hecho el análisis anterior, esto nos sirve de base para la propuesta que se plantea en la presente investigación, respecto a la viabilidad de realizar una reforma a una serie de leyes de los diversos institutos que aportan la Seguridad en México, lo cual contribuye a la creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, el cual se considera que es necesario para dar un paso más hacia ver realizada una real justiciabilidad en materia de Seguridad Social en México.

#### **1. Derecho Procesal de la Seguridad Social (DPSS) en México**

Como ha quedado de manifiesto en el capítulo anterior, cuando se habla del surgimiento de un conflicto entre un derechohabiente y/o sus beneficiarios en contra de alguno de los institutos encargados de la Seguridad Social en México, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, entre otros y que este conflicto llega al plano de juicio contencioso, es incierto y confuso, incluso para los mismos expertos en la materia, determinar ante qué autoridad deberá de llevarse dicho conflicto, ya que no existe un juzgado cierto, especializado y establecido claramente en el marco jurídico mexicano para los conflictos en materia de Derecho de la Seguridad Social, ya que como se podrá observar a lo largo de este capítulo, en cada una de las leyes que rigen a los diversos institutos que se encargan de brindar la Seguridad Social en México se contempla según el caso, un tribunal, Juzgado o Junta ante el cual se deberá dirimir dicho conflicto, por lo que no se logra concretar que en materia de Seguridad Social exista un procedimiento definido ante una autoridad determinada, que atienda estos conflictos.

Derivado de lo anterior, es difícil hablar de que en México exista un Derecho Procesal de la Seguridad Social, sin embargo, en el presente apartado trataremos



de definirlo y llegara una posible definición del mismo, estableciendo algunos parámetros que se creen son necesarios para poder hablar de un posible concepto de Derecho Procesal de la Seguridad Social en México, ya que como se podrá observar, dicho concepto ha sido poco explorado por autores en la materia del Derecho de la Seguridad Social.

### 1.1. Concepto de Derecho de la Seguridad Social

Como primer punto, comenzaremos con definir qué es el Derecho de la Seguridad Social, mismo que define la Dra. Gabriel Mendizábal Bermúdez como *el conjunto de normas jurídicas que dan origen a la red social, accionada de manera conjunta por el Estado y los particulares, cuya finalidad es elevar la calidad de vida mediante la protección de los medios de subsistencia y la atención de la salud*<sup>36</sup>, en esta definición se nos proporciona desde el punto de vista eminentemente del Derecho Social, ya que hay que recordar que la Seguridad Social es parte del Derecho Social, el cual Mendieta y Núñez nos definen como que *El Derecho Social es un derecho de clases y grupos protegidos frente al Estado, frente a otros grupos y clases, y frente a la misma sociedad*<sup>37</sup>, es decir, que el Derecho de la Seguridad Social atenderá y tiene como objetivo proteger a los más vulnerables y elevar su nivel de vida en la medida de lo posible, a través del Estado, proporcionándoles los medios de subsistencia y atención a la salud que sean necesarios.

En otra definición, el especialista Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno define al Derecho de la Seguridad Social como:

*Conjunto de normas legales y disposiciones reglamentarias de ellas emanadas, que a través de entes públicos ex profeso creados para ello por el Estado, se propone proteger a los sujetos previstos por el legislador en*

---

<sup>36</sup> Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Editorial Porrúa, 3ª ed., México, 2019, p- 61.

<sup>37</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *El Derecho Social y los derechos sociales mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1982, p- 114.

*contra de contingencias sociales previamente establecidas, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero -pensiones, subsidios, ayudas-, y en especie –servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos, hospitalarios, prestaciones sociales, etc.-, que le resultan obligatorias a los institutos aseguradores nacionales una vez que se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular, y que por ende incluso pueden ser exigidas por los beneficiarios del servicio público ante los tribunales jurisdiccionales, prestaciones que coadyuvan a satisfacer necesidades de salud y de bienestar social, así como de índole económico, para alcanzar una asistencia más digna y más humana.<sup>38</sup>*

En esta definición el autor, va más allá y nos plantea que la protección ante las contingencias que debe ofrecer el Estado, debe de estar garantizados por entes públicos creados por el mismo, estos entes son los Institutos encargados a nivel nacional de la Seguridad Social en México, como pueden ser el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), entre otros, que tendrán a su cargo brindar las prestaciones en dinero o en especie a las cuales su legislación les obligue, con el fin de atender e incluso prevenir dichas contingencias, siempre y cuando sus derechohabientes cumplan con los requisitos de ley para acceder a dichas prestaciones.

Además, el autor da una perspectiva más amplia de lo que debe considerarse como Derecho de la Seguridad Social, es decir, que dentro de su definición incluye la posibilidad que tienen los *beneficiarios* de las prestaciones de Seguridad Social, para hacer efectivo su cumplimiento y otorgamiento por parte de los Institutos de Seguridad Social mediante tribunales jurisdiccionales, es decir, a través de entes del Estado pertenecientes al Poder Judicial, ajenos a los mismos institutos y por vía

---

<sup>38</sup> Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Porrúa, 9ª ed., México, 2005, p. 52.

judicial, lo cual presupone el establecimiento de Tribunales especializados en la materia de Derecho de la Seguridad Social.

Cabe señalar que si estamos hablando de una materia tan sensible como lo es esta, en donde por su naturaleza se dirimen cuestiones que afectan directamente la salud, el patrimonio, el desarrollo y hasta la vida de una persona, es necesario que dichos conflictos sean dirimidos en tribunales especializados en la materia, lo cual en la realidad no existen, ya que si bien es cierto dependiendo del instituto que se trate, en su marco jurídico contempla un tribunal determinado en donde se dirimen los diversos conflictos en la materia, sin embargo, estos no atienden a la naturaleza del Derecho de la Seguridad Social y mucho menos son especializados en la misma, lo cual atrae una serie de problemáticas, como lo es la incertidumbre jurídica, una falta de sensibilidad hacia las problemáticas de las personas en la materia, falta de un debido proceso y por ende la violación de los derechos humanos de los justiciables, mismas que ya se ha expuesto un caso concreto, en el primer capítulo de este trabajo de investigación.

Es así que con base a estas definiciones es que, para efectos de este trabajo de investigación, se define al Derecho de la Seguridad Social como:

*El Derecho de la Seguridad Social es conjunto de normas jurídicas que dan origen a la red social, accionada de manera conjunta por el Estado y los derechohabientes y sus beneficiarios, cuyo objetivo es elevar la calidad de vida de estos, mediante la protección de los medios de subsistencia y la atención de la salud, y así alcanzar una asistencia más digna y más humana, fines que resultan obligatorios de otorgar a los institutos aseguradores nacionales una vez que se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular, y que por ende incluso pueden ser exigidos ante los tribunales jurisdiccionales que sean creados para dicho fin.<sup>39</sup>*

---

<sup>39</sup> Concepto propio de Derecho de la Seguridad Social

Una vez que se logró concretar esta definición, ahora podemos continuar con las siguientes definiciones que para efectos de este trabajo de investigación son fundamentales para la propuesta final del mismo.

### 1.1.1. Concepto de la Seguridad Social

Ahora bien, una vez que ya hemos analizado qué es el Derecho de la Seguridad Social, a continuación, desentrañaremos el concepto de Seguridad Social, el mismo que nos ayudará a identificar específicamente el fin de esta materia y la importancia del mismo en la presente investigación. Es así que la primera definición nos la otorga la Doctora en Derecho Gabriela Mendizábal Bermúdez, la cual menciona en su obra *La Seguridad Social en México*, que la Seguridad Social:

*Es un derecho humano que se materializa a través de los beneficios o prestaciones que de forma organizada el Estado debe de garantizar a todos los individuos de la sociedad y que tiene como finalidad protegerlos de los riesgos sociales y satisfacer sus necesidades básicas.<sup>40</sup>*

En apego de esta definición podemos que distinguir que la misma atiende a la naturaleza de la materia, es decir, apartándolo del aspecto adjetivo, esta definición nos otorga una vista ius naturalista, ya que desde un inicio nos plantea que la Seguridad Social es un derecho humano, por lo que a diferencia del concepto de Derecho de la Seguridad Social, que se observa desde el enfoque del marco normativo aplicable y no como un derecho inherente al ser humano.

Además de esto, la Doctora Mendizábal, nos menciona que la Seguridad Social sostiene entre sus principios generales, los siguientes: la universalidad, obligatoriedad, solidaridad, equidad y exigibilidad jurídica<sup>41</sup>.

De estos principios, para efectos de este trabajo de investigación, el que nos interesa es el principio de exigibilidad jurídica, mismo que consiste en la posibilidad

---

<sup>40</sup> Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *op. cit. La Seguridad Social en México*, p. 19.

<sup>41</sup> *Cfr. Ibídem*, p. 21

que tiene el ciudadano para exigir por medio de los instrumentos jurídicos directos, le sea satisfecho el derecho humano de la Seguridad Social de forma eficaz<sup>42</sup>, en lo que se traduce en la obligación primordial del Estado para que dote de los medios para hacer exigibles dichos derechos a través de recursos administrativos y por supuesto juicios contenciosos, siendo que de aquí se desprende la obligación del Estado de establecer autoridades y tribunales especializados en la materia y que sea este uno de los medios para garantizar el derecho humano de la Seguridad Social.

## 1.2. Nociones del concepto de Derecho Procesal

Una vez que ya definimos, para efectos de este trabajo de investigación, el concepto de la Seguridad Social, así como el Derecho de la Seguridad Social, ahora podemos comenzar con el siguiente paso de este trabajo de investigación, el cual consistirá en tratar de concretar una definición de Derecho Procesal, lo cual nos llevará a poder establecer una noción sobre uno de los puntos importantes de esta investigación, con el cual se pretende proponer una noción del concepto de Derecho Procesal de la Seguridad Social, para ello, tomaremos como base de esta construcción de conceptos, el hallar qué es el Derecho Procesal y su definición, para lo cual citaremos algunos autores y de ahí se fijará una postura sobre dicho concepto.

Para el autor Rafael de Pina Vara, quien define al Derecho Procesal como *el conjunto de normas del derecho positivo relativas a jurisdicción y a los elementos personales, reales y formales que concurren a su ejercicio*<sup>43</sup>, en esta definición podemos observar elementos importantes, mismos que identificamos cuando dice que el Derecho Procesal se basa en el derecho positivo, es decir, referente al conjunto de preceptos jurídicos establecidos por un poder u órgano legislativo y que se plasman en una ley, ya que el Derecho Procesal para ser efectivo, debe estar

---

<sup>42</sup> *idem*

<sup>43</sup> De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, 36ª ed., México, 2006, p. 239.

validado por medio de un pacto social establecido por la misma población de un Estado, dado que dichas normas se traducen en leyes escritas y aprobadas soberanamente<sup>44</sup>; por otro lado, se observa de esta definición un segundo elemento de relevancia, que es el de la jurisdicción, la cual en palabras simples se puede definir como la potestad que ostentan los jueces para la administración de justicia, ejerciendo y aplicando las normas jurídicas generales a casos concretos<sup>45</sup>.

Es así que escudriñando la definición del autor Rafel de Pina y, tomando elementos de la misma, comenzamos a construir nuestra propia definición Derecho Procesal, la cual podemos decir hasta este punto que: *Derecho Procesal es el conjunto de disposiciones jurídicas del derecho positivo que regulan la administración de justicia y el ejercicio de la actividad jurisdiccional del juez.*

Junto con esto podemos identificar cual es el fin del Derecho Procesal, el cual es el regular la actuación de un juez en su función jurisdiccional de administrador de justicia, sin embargo, se analizan más definiciones de autores con el fin de ampliar y complementar la definición ya analizada.

El autor Couture define al Derecho Procesal, como *la rama de la ciencia jurídica que estudia la naturaleza, desenvolvimiento y eficacia del proceso*<sup>46</sup>, en esta definición el autor nos otorga su punto de vista y nos menciona que el Derecho Procesal es la rama del Derecho que estudia en concreto al *proceso*, pero desde la perspectiva judicial, es decir, que el Derecho Procesal estudia el proceso jurídicamente hablando, concepto que el autor brasileño Adailson Lima, define *proceso* como:

*[...] la sucesión de actos concatenados entre sí, organizados de manera sistemática y producidos por sujetos activos y pasivos de la relación jurídica*

---

<sup>44</sup> Cfr. García Carrasco, Félix David, *Derecho positivo y derecho natural, una dicotomía artificial*, Revista Hechos y Derechos, No. 49, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Febrero 2019, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13203/14681>. Fecha de consulta: 18 enero 2020.

<sup>45</sup> Cfr, *Ibidem*, p. 339.

<sup>46</sup> Couture, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, Editorial Depalma, Argentina, 1993, p. 3.

*procesal, bien así por los representantes del Estado-jurisdicción y sus auxiliares, con el propósito de promover la decisión de la pretensión procesal (pretensión) puesta en el juicio para solución de un litigio<sup>47</sup> [...]*

Ahora bien, derivado de esta definición, podemos tener una noción más amplia de lo que se puede considerar como Derecho Procesal, lo cual se puede ejemplificar perfectamente con la praxis jurídica, siendo este el día a día de un abogado litigante, ya que es este es quien ejerce y propone a nombre de sus clientes, los cuales son una o varias partes que conforman el litigio, las disposiciones normativas y en específico las del Derecho Procesal en busca de un resultado positivo hacia las pretensiones del cliente, que para ello deberán de ser resueltas en juicio siguiendo una serie de pasos y/o procedimiento previamente establecido en una ley positiva como lo son los códigos procesales o leyes adjetivas en cada materia, por lo que se sumerge en esta interacción con el juez u órgano jurisdiccional, con el fin de obtener un fallo a favor.

Una vez analizado el concepto de proceso y en específico del proceso judicial que, junto a las nociones anteriores, nos acerca un poco más a una definición propia de Derecho Procesal, lo cual, hasta ahora es de la siguiente manera:

*Derecho Procesal es el conjunto de disposiciones jurídicas del derecho positivo que regulan la administración de justicia y el ejercicio de la actividad jurisdiccional del juez, mediante la aplicación normas adjetivas aplicadas en el desarrollo de un proceso judicial.*

Aportando a esta construcción de la definición en mención, el autor Santos Azuela nos menciona que el Derecho Procesal es un ordenamiento positivo, que se integra como un cuerpo de principios, instituciones y normas y que de manera general es una disciplina que se define como la ciencia que estudia y regula la

---

<sup>47</sup> Gómez Fróde, Carina y Briseño García Carrillo, Marco Ernesto, *Nuevos paradigmas del Derecho Procesal*, Serie Doctrina Jurídica, No. 763, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, 2016, p. 110.

actividad coordinada del juzgador y las partes con el fin de resolver los conflictos jurídicos entre estos últimos, mediante la aplicación vinculatoria de las normas de derecho<sup>48</sup>.

En un análisis de dicha definición que nos otorga el autor Santos Azuela, podemos identificar varios elementos que hemos analizado a lo largo de este punto, ya que nos menciona que en el Derecho Procesal se incorporan a destacar dos elementos que hemos mencionado ya, como lo son instituciones y normas, sin embargo, nos aporta un tercer elemento, que en nuestra consideración es importante, dicho elemento es que el Derecho Procesal integra un cuerpo de principios, que como toda doctrina, se sostiene que el derecho como ciencia está basada en una serie de principios o máximas, por lo que la rama del Derecho Procesal también los contiene.

Por lo tanto y una vez planteado lo anterior, agregaremos el último elemento a nuestra definición propia definición, de tal manera que para efectos de este trabajo de investigación, se definirá al Derecho Procesal como:

*Derecho Procesal: es el conjunto de principios y disposiciones jurídicas del derecho positivo que regulan la administración de justicia y el ejercicio de la actividad jurisdiccional del juez, mediante la aplicación normas adjetivas, en el desarrollo de un proceso judicial.*<sup>49</sup>

Derivado de lo anterior, y una vez concretada nuestra definición de Derecho Procesal, tras el análisis de los elementos mencionados en la misma, podemos destacar la importancia de tener y establecer en México un Derecho Procesal unificado en materia de Seguridad Social, el cual como se ha manifestado y se analiza más adelante, en México no existe, pero más allá de eso, como ya se

---

<sup>48</sup> Cfr. Santos Azuela, Héctor, *La teoría general del proceso en el sistema del derecho procesal social*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 101, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3684/4507>. Fecha de consulta: 15 diciembre 2019.

<sup>49</sup> Definición propia de Derecho Procesal.



observó el Derecho Procesal contempla la administración de justicia mediante un juez, elementos que en al menos en materia de Seguridad Social en México no tenemos, ya que no existe un Tribunal especializado en la materia, pero mucho menos están establecido un derecho positivo que se traduzca en una ley adjetiva concreta que establezca un solo criterio o un solo camino para dirimir los conflictos entre los derechohabientes y sus beneficiarios en contra de los institutos encargados de brindar la Seguridad Social en México.

Es por ello por lo que es realmente necesario establecer un criterio específico y concreto, unificando los procedimientos contenciosos actuales en materia de Seguridad Social en México, ya que como se plantea a detalle más adelante, estos se encuentran dispersos en diversas leyes y que los llevan a dirimir conflictos ante diversas autoridades jurisdiccionales, lo que trae como consecuencia la incertidumbre jurídica de por ende la violación de los derechos humanos de los justiciables.

### **1.2.1. Noción del Derecho Procesal de la Seguridad Social**

Una vez concretado nuestra propia definición de Derecho Procesal, ya tenemos la base para seguir con nuestra conceptualización y poder llegar a establecer una definición de Derecho Procesal de la Seguridad Social, lo cual es uno de los fines del presente apartado.

Partiendo de que ya contamos con las definiciones que se pudieron construir en líneas anteriores de este capítulo, ahora estamos en posibilidad de poder crear una noción del concepto del Derecho Procesal de la Seguridad Social, esto es así, debido a que hemos podido crear dos conceptos básicos para este otro gran concepto, el primero es que ya definimos qué es el Derecho Procesal en general, el cual lo definimos como:

*Derecho Procesal: es el conjunto de principios y disposiciones jurídicas del derecho positivo que regulan la administración de justicia y el ejercicio de la*

*actividad jurisdiccional del juez, mediante la aplicación normas adjetivas, en el desarrollo de un proceso judicial.<sup>50</sup>*

Pero, además, se estableció que, para efectos de este trabajo de investigación, lo que se considera como el concepto del Derecho de la Seguridad Social, el cual lo definimos como:

*El Derecho de la Seguridad Social es conjunto de normas jurídicas que dan origen a la red social, accionada de manera conjunta por el Estado y los derechohabientes y sus beneficiarios, cuyo objetivo es elevar la calidad de vida de estos, mediante la protección de los medios de subsistencia y la atención de la salud, y así alcanzar una asistencia más digna y más humana, fines que resultan obligatorios de otorgar a los institutos aseguradores nacionales una vez que se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular, y que por ende incluso pueden ser exigidos ante los tribunales jurisdiccionales que sean creados para dicho fin.<sup>51</sup>*

Ahora bien, antes de plantear nuestra propuesta del concepto del Derecho Procesal de la Seguridad Social, tomaremos como ejemplo de construcción de dicho concepto, uno de los derechos más afines al Derecho de la Seguridad Social, como lo es el Derecho Procesal del Trabajo, que, de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, define a este como:

*Esta rama regula el proceso destinado a solucionar litigios derivados de contratos, nombramientos o relaciones de trabajo. En esta rama procesal es preciso distinguir dos clases de procesos: a) el destinado a solucionar los conflictos surgidos entre patrones-empresarios y trabajadores, con motivo de los contratos o relaciones de trabajo y en general, de las normas laborales, y b) el destinado a solucionar litigios surgidos con motivo de relaciones de*

---

<sup>50</sup> Definición propia de Derecho Procesal.

<sup>51</sup> Definición propia de Derecho de la Seguridad Social.

*trabajo establecidas entre las dependencias y algunas entidades de la administración pública y sus empleados.*<sup>52</sup>

Como se puede apreciar de la lectura de esta definición, podemos ver que dicho concepto se divide en dos partes, la primera que menciona: *Esta rama regula el proceso destinado a solucionar litigios derivados de contratos, nombramientos o relaciones de trabajo*, la cual es claro que establece que el Derecho Procesal del Trabajo, es la rama del derecho que se encarga de regular el proceso, que se destina para dirimir conflictos surgidos por las relaciones de trabajo como tal, es decir, en este primer aspecto se hace hincapié de que se trata del derecho que regula los pasos a seguir en un juicio para resolver conflictos en materia laboral.

Por cuanto al resto de esta definición, que propiamente menciona: *En esta rama procesal es preciso distinguir dos clases de procesos: a) el destinado a solucionar los conflictos surgidos entre patrones-empresarios y trabajadores, con motivo de los contratos o relaciones de trabajo y en general, de las normas laborales, y b) el destinado a solucionar litigios surgidos con motivo de relaciones de trabajo establecidas entre las dependencias y algunas entidades de la administración pública y sus empleados*, en esta parte se reitera que esta definición trata sobre el Derecho Procesal y en seguida menciona en específico en qué tipo de conflictos deberá resolver esta rama procesal, por lo que menciona el derecho laboral en sus dos aspectos, en la relación empleado y empleador siendo ambos particulares y la misma relación pero cuando el empleado es particular y el empleador es el Estado. Es así que el autor consigue concretar de manera específica en su definición de qué rama del derecho procesal está hablando, lo cual para nuestra definición propia de Derecho Procesal de la Seguridad Social tomaremos como ejemplo.

---

<sup>52</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario Controlado y Estructurado*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, México, p. 1533. Puede consultarse en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro\\_juridico\\_scjn/pdfs/11.%20TJSCJN%20-%20DerProc.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/11.%20TJSCJN%20-%20DerProc.pdf), fecha de consulta: 11 de enero 2021.

Para ejemplificar otro de un concepto de Derecho Procesal, aplicado a una rama específica del Derecho, tomaremos el concepto de Derecho Procesal Administrativo del autor Juan Carlos Galindo Vácha, quien define este como:

*La rama jurídica que se ocupa de la regulación de la jurisdicción contencioso administrativa y el desenvolvimiento del proceso jurisdiccional administrativo, como también de los métodos alternativos de solución de conflictos en esta materia, además del estudio y del conocimiento de sus principios, de su evolución histórica, y del espíritu y naturaleza de su conocimiento.*<sup>53</sup>

Este es un concepto muy interesante, ya que es muy concreta a la hora de definir sobre qué materia estamos hablando y qué se encarga de estudiar, mencionando algunos elementos de relevancia, como lo es la jurisdicción contenciosa administrativa y el proceso jurisdiccional administrativo, es decir, que del juez, que se limitará a los alcances de la materia administrativa y por otra parte menciona ese desenvolvimiento o conducción del proceso judicial aplicado a la materia administrativa, para la resolución de este tipo de conflictos, que en este tenor, no descarta los medios alternos de solución de conflictos, circunstancia que no solo aplica a la materia administrativa sino a todo tipo de conflictos.

De acuerdo con estos ejemplos y tomando como base a estos dos conceptos, nos permitimos crear respecto al Derecho Procesal y el Derecho de la Seguridad Social, se está en condiciones de concertar una noción de Derecho Procesal de la Seguridad Social, misma que a continuación se presenta:

*El Derecho Procesal de la Seguridad Social es la rama del derecho encargada de la regulación de la administración de justicia y el ejercicio de la actividad jurisdiccional, destinada a solucionar litigios derivados de los derechos que otorga la Seguridad Social, mediante la relación del Estado a través de los institutos aseguradores nacionales y los derechohabientes y sus*

---

<sup>53</sup> Galindo Vácha, Juan Carlos, *Lecciones de derecho procesal administrativo*, Pontificia Universidad Javeriana, 2a. ed., Bogotá, 2006, p. 52.

*beneficiarios, derechos que resultan obligatorios de otorgar a una vez que se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular, y que por ende pueden ser exigidos ante los tribunales jurisdiccionales que sean creados para dicha materia.<sup>54</sup>*

Es así como se crea para efectos de este trabajo de investigación, uno de los conceptos que a título personal, no se han explorado a fondo en la doctrina nacional y que sirve como fundamento para la creación de Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, ya que no solamente no se cuenta con uno, sino que, la materia de Derecho Procesal de la Seguridad Social, ha sido poco explorado, esto derivado de que si bien es cierto como se enuncia en líneas posteriores, el Derecho de la Seguridad Social actualmente tiene aplicación en México, sin embargo, cuando surge un conflicto de esta naturaleza y llega a una instancia contenciosa, estos se resuelven en diversos tribunales que no corresponden a la naturaleza jurídica de la Seguridad Social.

## **2. Marco Jurídico aplicable a los procedimientos contenciosos en materia de la Seguridad Social en México**

En este punto se analiza los diversos procedimientos contenciosos en los cuales está dispersa la materia de Seguridad Social en México, analizando sus elementos y características de cada uno de ellos, lo cual nos permite tener un panorama amplio de la diversidad de procedimientos a los cuales está sometida la materia de Seguridad Social y la necesidad de unificar criterios para que exista un procedimiento contencioso ante un único Tribunal especializado en materia de Seguridad Social.

### **2.1. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

---

<sup>54</sup> Definición propia de Derecho Procesal de la Seguridad Social.

Comenzaremos con el análisis de cada uno de estos procedimientos, teniendo en primer lugar los procedimientos contenciosos que surgen de los conflictos entre los derechohabientes y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para lo cual nos remitimos a la Ley del Seguro Social (LSS), en específico al Capítulo II, de los Procedimientos, Sección Segunda, de los Medios de Defensa, artículos del 294 al 296.

Por cuanto al artículo 294<sup>55</sup>, nos menciona a la letra lo siguiente:

*Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.*

*Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.*

En dicho artículo nos menciona que cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), resuelva o dicte un acto definitivo, entiéndase esto como una determinación a la cual da fin o respuesta a una petición o bien, un procedimiento administrativo interno promovido por algún derechohabiente y/o sus beneficiarios, tiene dos opciones:

1. Recurrir dicho acto por medio de un recurso administrativo denominado inconformidad, el cual está reglamentado por el Reglamento del Recurso de Conformidad, en donde se establece el procedimiento administrativo a seguir para la interposición, análisis y resolución de dicho recurso, y
2. Proceder en términos del artículo 295, que a continuación se analizará.

---

<sup>55</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Seguro Social, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, Última reforma publicada 07 de noviembre de 2019.

Por último, nos menciona que de no optar por promover alguno de estos dos procedimientos, dicho acto será considerado como consentido.

Ahora bien, en el artículo 295<sup>56</sup> de la Ley del Seguro Social, a la letra menciona lo siguiente:

*Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales Federales en materia laboral, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*

Este artículo claramente separa dos tipos de conflictos, el primero, identifica que en caso de que surja un conflicto entre un asegurado y/o derechohabiente o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de prestaciones que la misma Ley del Seguro Social otorga, dicha contienda se dirimirá ante los Tribunales Federales en materia laboral, lo cual interpretando literalmente la ley, cuando se trate de controversias entre los derechohabientes y el mismo Instituto, que versen en prestaciones de Seguridad Social, se acudiría ante aún hoy en día a una Junta Laboral, la cual como tal no atiende a la problemática de la Seguridad Social, si no que es como su nombre lo dice, un Tribunal destinado para dirimir meramente conflictos de la Ley Federal del Trabajo y no así de la Seguridad Social, que aunque durante muchos años en México se ha “laboralizado” la materia de Seguridad Social, es decir, se ha intentado integrar a la Seguridad Social como parte de la rama del derecho laboral, esto es claramente un error, ya que desde la misma naturaleza jurídica de ambas materias, son muy distintas y las rigen diversas leyes federales.

El segundo conflicto, se identifica por las controversias que se susciten entre los patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social, los cuales se remitirán al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En este caso, por la naturaleza misma

---

<sup>56</sup> *Idem.*

de este tipo de conflictos, no la analizaremos a profundidad, ya que dichas controversias son meramente administrativas y fiscales, por lo que es congruente que se diriman en un tribunal administrativo.

Es así que una vez más se confirma que es necesario que exista un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, a través de la unificación de criterios de las diversas leyes que rigen los diversos institutos de Seguridad Social en México, esto con el fin de que toda controversia que surja entre los derechohabientes y los mismos institutos, puedan dirimir en un solo Tribunal o juzgado y así garantizar la autonomía de la Seguridad Social y la certeza jurídica a través de dicho Tribunal que sea creado para la materia en cuestión.

## **2.2. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**

Por cuanto a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual es la ley que regula el funcionamiento y las prestaciones que otorga el mismo Instituto en mención, y en la que también nos menciona ante qué tipo de Tribunal se habrá de recurrir en casos de que exista un conflicto entre los derechohabientes y/o sus beneficiarios y el mismo Instituto, esto una vez agotados los diversos recursos administrativos ante el mismo, por lo cual, en específico en el artículo 78 de la ley en comento, a la letra dice:

*Artículo 78. Los beneficiarios legales del Trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los Familiares Derechohabientes que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.*

*En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la Administradora respectiva entregarán el*



*saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.*

*El Trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su Cuenta Individual.*

*A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.<sup>57</sup>*

Ahora bien, una vez que nos ponemos a analizar dicho artículo, podemos ver que del mismo se desprende que cuando exista un conflicto entre los derechohabientes y/o sus beneficiarios, el último párrafo del artículo citado, nos menciona que [...]Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje<sup>58</sup>. De tal suerte que, se presenta nuevamente la misma problemática que con la Ley del Seguro Social, ya que al tratarse de dirimir conflictos que tienen que ver con las prestaciones de Seguridad Social que presta el instituto en cuestión, su propia ley que le da vida, menciona que deberá conocer de dicho conflicto un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tribunal que por su naturaleza conoce de controversias en materia de derecho laboral y no así propiamente de cuestiones de Seguridad Social, es decir, resuelve conflictos entre empleadores y empleados, más su naturaleza no es propia de que diriman procedimientos entre empleados y el Instituto que está encargado de garantizarles las prestaciones de Seguridad Social.

---

<sup>57</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, Última reforma publicada el 04-06-2019.

<sup>58</sup> *Idem.*

Es así como podemos ver que nuevamente existe una discordancia entre el tipo de conflicto que se suscita entre los derechohabientes y el instituto como tal y la naturaleza jurídica del tipo de controversias que dirime el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Derivado de esta circunstancia, es que se insiste en que es idóneo, la creación de un Tribunal Federal especializado en Seguridad Social, ya que como tal no existe un Tribunal que esté creado especialmente para dirimir este tipo de controversias, que nacen entre la relación de un derechohabiente y alguno d ellos diversos institutos que el Estado destina como medio para proveer y garantizar las prestaciones de Seguridad Social en México.

### **2.3. Procedimiento Contencioso en contra del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)**

Una vez que ya hemos analizado dos de los Institutos de Seguridad Social en el país, ahora nos concentramos en otro instituto que es igualmente importante, se trata del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por sus siglas mejor conocido como INFONAVIT, el cual al igual que los institutos ya analizados, contempla la posibilidad de someterse ante un tribunal determinado un conflicto que haya superado la etapa administrativa ante el mismo instituto. Es así como dentro de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT), en específico en sus artículos 53 y 54<sup>59</sup>, contemplan tal circunstancia.

Ahora bien, el artículo 53 de la ley del INFONAVIT, nos dice que:

---

<sup>59</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

*Artículo 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por los Tribunales federales en materia laboral una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.*

*Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.*

*Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a los Tribunales federales en materia laboral o a los tribunales competentes.*

En este artículo contempla dos supuestos en los cuales se puede trascender más allá de la instancia administrativa ante el mismo Instituto, los cuales son: 1) Las controversias que se susciten entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de los primeros, se resolverán por los Tribunales federales en materia laboral, y 2) Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, se tramitarán ante los tribunales competentes, refiriéndose esta última parte a la facultad que tiene el instituto para imponer juicios del orden mercantil en contra de los trabajadores morosos.

Es así que derivado del primer supuesto, la Ley del INFONAVIT encuadra todas aquellas controversias que impongan los trabajadores y/o sus beneficiarios en contra del instituto, derivadas de los derechos de los primeros a las prestaciones que dota el INFONAVIT a los mismos y que una vez agotado el recurso de inconformidad, podrán entablar su demanda ante un Tribunal Federal en materia laboral, lo cual, hace que se repita el mismo patrón que contemplan las leyes del IMSS e ISSSTE, ya que remiten a un Tribunal en materia laboral, lo que originalmente es materia de la Seguridad Social, sin embargo, esto es así ya que no existe en México un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, lo cual provoca que como en los dos casos anteriormente analizados, se encaucen

asuntos a tribunales en materia laboral, los cuales son de una naturaleza jurídica distinta al conflicto que se pretende dirimir.

Por cuanto al segundo supuesto de este artículo citado, nos menciona que el INFONAVIT puede entablar un procedimiento contenciosos en contra de los derechohabientes, esto en caso de que este último sostenga una deuda con el primero, por lo que en este caso en específico, podemos mencionar que por la propia naturaleza de dicho supuesto, el cual se traduce en una deuda, este tipo de conflictos se pasa al área de aplicación de una normatividad mercantilista, es decir, que esto no tiene nada que ver con la Seguridad Social, ya que el INFONAVIT al conceder créditos a los trabajadores, entra totalmente en otra ficción jurídica a la cual no está relacionado a otra materia del derecho como lo es el Derecho Mercantil.

Pese a lo anterior, los tipos de controversias que pueden surgir por la actuación el INFONAVIT no acaba ahí, ya que le artículo 54 de la misma Ley del INFONAVIT, contempla un supuesto más, mismo que a la letra dice:

*Artículo 54.- Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal.*

En este caso como se pudo analizar también con el Instituto Mexicano del Seguro Social, la ley del INFONAVIT contempla que de existir un conflicto entre los patrones y el INFONAVIT, los primeros podrán interponer una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, sin embargo, al no tratarse de cuestiones relacionadas con las prestaciones de Seguridad Social y menos aún entre una relación entre trabajadores y el instituto, este tipo de procedimientos se pueden identificar independientes a los que pueda accionar un trabajador, ya que la naturaleza jurídica del conflicto es diversa.

Aunado a todo lo anterior, una vez más se puede concluir que derivado de ellos diversos conflictos que contempla la Ley del INFONAVIT, las controversias entre trabajadores y el instituto, son meramente por prestaciones de Seguridad Social, lo cual hace que remitir dichos conflictos a los Tribunales Federales en materia laboral, es una incongruencia jurídica, ya que debe de existir un Tribunal especializado que mediante la unificación de criterios de las diversas leyes que rigen a los institutos mencionados dirijan sus controversias de seguridad social a un Tribunal especializado en la materia.

#### **2.4. Procedimiento Contencioso en contra del del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)**

Las fuerzas Armadas y en general todo el gremio castrense, en el derecho mexicano siempre ha sido tomado con especial tratamiento, y no es la excepción en materia de Seguridad Social, ya que en México existe un Instituto que está dedicado a cubrir todas las prestaciones de Seguridad Social para los militares, el cual es conocido como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual, incluso en su propia Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), no hace referencia hacia qué tipo de procedimiento contenciosos y ante qué Tribunal se van a dirimir los conflictos entre los derechohabientes y/o sus beneficiarios y el propio instituto, esto se da tanto en su Ley como en su Reglamento del propio instituto.

Una vez identificada la característica suigéneris que se menciona, no es causa de una desatención por parte del Legislador mexicano, sino que esto se debe a una cuestión de práctica jurídica, es decir, desde que se fundó dicho instituto, el legislador optó por no contemplar esta parte en la ley, ya que otra ley daba la respuesta a dicha circunstancia, es aquí donde entra la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual en su artículo 3° fracción VI, nos menciona 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:*

*[...]*

*VI. 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.*

*Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;[...]<sup>60</sup>*

Es en esta ley y en específico en este artículo en donde hallamos la respuesta a nuestra incógnita, sobre a cuál Tribunal debe remitirse un conflicto entre un derechohabiente o militar y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), controversia que haya trascendido la etapa administrativa ante el mismo ISSFAM. Es así como podemos observar que Ley

---

<sup>60</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, adopta en su artículo 3 fracción VI, los conflictos que surjan entre los derechohabientes y/o sus beneficiarios y el Instituto, en materia de prestaciones de Seguridad Social, a las cuales el ISSFAM está obligado a dotar a los militares que presten o hayan prestado el servicio de las armas en México.

Derivado de esta circunstancia y aunado a los análisis de los Institutos mencionados en este apartado, podemos observar que de nueva cuenta, el legislador al observar que se pueden dar los conflictos entre los derechohabientes y el ISSFAM, derivado de las prestaciones de Seguridad Social, canaliza dichos conflictos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual como en los casos anteriores y como se planteó del de el análisis del caso del primer capítulo de este trabajo de investigación, es incorrecto que un Tribunal de naturaleza jurídica administrativa, resuelva asuntos en materia de Seguridad Social, ya que como se ha planteado, al someter un asunto como el caso planteado en el primer capítulo de este trabajo de investigación, a la hora de resolver el Tribunal de Federal de Justicia Administrativa, resolverá el asunto con la perspectiva de dirimir la impugnación de un acto administrativo y no desde el punto de vista de la Seguridad Social, lo cual hace que la justicia esté limitada y que tenga el riesgo de quienes acuden a este tipo de juicios, no se les garantice y no se les dé la justicia que buscan y que por derecho les corresponde y todo debido a que no existe un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México.

Es así que a manera de una breve conclusión sobre los análisis de la legislación aplicable a los procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social en México, podemos decir que, es imperante unificar criterios mediante una reforma integral a las diversas leyes de los Institutos de Seguridad Social en México, los cuales se encargan de la dotación de la Seguridad Social en el país, para que todas contemplen que este tipo de conflictos que surjan entre los derechohabientes y sus beneficiarios en contra de los diversos institutos, puedan ser canalizados por ley a un Tribunal Federa especializado en materia de Seguridad Social en México, lógicamente junto con ellos, es de vital importancia la creación De dicho Tribunal

especializado en Materia de Seguridad Social, es ahí la importancia que tiene el presente trabajo de investigación, así como la propuesta que se muestra en el último capítulo de la misma.

Cabe aclarar que, en todos los casos planteados, no se contempla la instancia administrativa interna ante los mismos institutos de la Seguridad Social, dado que cada una de sus legislaciones las considera con sus propias características, otorgando en algunas ocasiones hasta dos recursos administrativos ante el mismo asunto; sin embargo, este tipo de instancias administrativas internas en muchos de sus casos no resuelven la problemática o conflicto. Por ello, a los derechohabientes o sus beneficiarios se les tiene que garantizar el acceso a la justicia ante un tribunal competente que en caso de no resolver su conflicto en una instancia administrativa, este les garantice la resolución de sus conflictos de manera justa e imparcial, pero sobre todo ante un juzgador que sea especializado en la materia.

De tal forma, para que sea más sencillo identificar los diversos Tribunales ante los cuales las diversas leyes de los Institutos de Seguridad Social en México dirigen los conflictos que surgen entre los derechohabientes y los diversos Institutos, a continuación, se resume en una tabla lo anteriormente expuesto:

<b>INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>TIPO DE CONFLICTO</b>	<b>FUNDAMENTO</b>	<b>TRIBUNAL ANTE QUE SE DIRIME EL CONFLICTO</b>
<b>Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)</b>	Entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga	Artículo del 295 de la Ley del Seguro Social (LSS)	Tribunales Federales en materia laboral
	Entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados	Artículo del 295 de la Ley del Seguro Social (LSS)	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
<b>Instituto de Seguridad y Servicios</b>	Entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las	Artículo 78 de la Ley del Instituto de Seguridad y	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje



<b>Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)</b>	prestaciones que esta Ley otorga	Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	
<b>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)</b>	Las controversias que se susciten entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto	Artículo 53 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Tribunales federales en materia laboral
	Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido	Artículo 53 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	tribunales competentes
	Entre los patrones y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Artículo 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Tribunal Federal de Justicia Fiscal
<b>Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)</b>	Entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga	Artículo 3° fracción VI Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Fuente: elaboración propia.

### 3. La autonomía de la Seguridad Social

En este apartado veremos una de las circunstancias más debatibles que se han presentado en los últimos años respecto a la doctrina en materia de Seguridad Social, la cual versa sobre esta independencia o autonomía de la Seguridad Social, misma que ha sido motivo de debate y de polémica entre los concedores y entre los especialistas en la materia, y es importante tocar este tema ya que podemos ver un poco más claro, la razón de ser o el por qué es que la seguridad social debe

considerarse una materia totalmente autónoma, es decir, independiente de algunas materias del derecho como lo es en específico la materia laboral y la materia administrativa. cabe aclarar que no se niega la interrelación que existe entre estas materias y la Seguridad Social en México, sin embargo, tampoco se puede decir que son materias similares.

El objetivo de este capítulo solamente es, identificar esos puntos de diferencia que existen entre la Seguridad Social y las ramas del derecho que convergen en algún punto con esta, con el objetivo de poder dilucidar hasta cierto grado, que la naturaleza jurídica de la Seguridad Social es distinta a cualquier otra rama del derecho. Respecto a esto mencionaremos tres aspectos, que a nuestra consideración son importantes para conformar esta distinción de la que se está hablando, en primer lugar tendríamos una autonomía doctrinal de la Seguridad Social, en segundo lugar una autonomía legislativa respecto a las leyes creadas con el fin o con la naturaleza de la Seguridad Social y por último a una autonomía Orgánica, es decir, enmarcar este tipo de instituciones que hacen distinta a la Seguridad Social del Derecho Administrativo o del derecho laboral e incluso ante cualquier derecho en general.

### **3.1. Autonomía doctrinal**

Comenzando con este análisis, partimos de la base de que, respecto a la autonomía doctrinal de la Seguridad Social, es uno de los aspectos más visibles o representativos respecto a esta autonomía de la Seguridad Social, esto se da cuando nos damos cuenta de que en los últimos años la producción de obra o de doctrina en materia de Seguridad Social ha crecido enormemente, incluso instituciones de gran relevancia como la Universidad Autónoma de México, se dieron a la tarea de crear un espacio exclusivo de investigación sobre la Seguridad Social en general, esto a través de la revista latinoamericana de Derecho Social, que, si bien es cierto toca temas de derecho laboral, gran parte de esta va dedicada en exclusivo al desarrollo doctrinal de la materia de Seguridad Social, así como este ejemplo, tenemos muchos alrededor del mundo, lo cual nos va indicando que la materia de Seguridad Social entra en este ámbito científico del derecho y por lo

tanto, es tratada como una materia independiente y/o autónoma, respecto de las demás ramas del derecho.

Este criterio nos hace pasar a un segundo término en materia doctrinal, ya que no solamente se está integrando la Seguridad Social en la ciencia del derecho como tal, sino que, a raíz de esta autonomía doctrinal, ahora también se puede hablar de una autonomía académica, lo cual se traduce a que las universidades de todo el país así como del mundo, en sus Planes de estudio han integrado la materia de Seguridad Social, independizándola de cualquier otra materia del derecho, en específico muy aparte de la materia laboral e incluso de la materia de Derecho Administrativo, es decir, desde el aspecto doctrinal se pasa a una autonomía académica, la cual, nos permite a los operadores del derecho del derecho y en específico a los alumnos de nivel licenciatura, maestría y posgrado de las universidades del país y del mundo, instruirnos específicamente sobre la materia de Seguridad Social.

este aspecto, toma tal relevancia, que las nuevas generaciones de estudiantes y en general de operadores jurídicos, visualicemos a la Seguridad Social como una rama específica del derecho, la cual dentro de la ciencia del derecho, tiene su propio nicho, tiene su propio lugar, independiente a cualquier otra rama del derecho. cómo podemos inferir, La Seguridad Social desde el aspecto doctrinal y académico ya puse de facto una independencia de la materia de derecho laboral e incluso podría decirse una independencia del Derecho Administrativo, mencionamos estos dos últimos, ya que históricamente a criterio de algunos especialistas son materias que están interrelacionadas y que incluso el derecho de la Seguridad Social dependería de la acción y desarrollo del derecho laboral y del Derecho Administrativo, lo cual, hasta en este momento y para efectos de esta investigación, son materias totalmente autónomas.

### **3.2. Autonomía legislativa**

Ahora bien, una vez analizado que La Seguridad Social tiene una autonomía doctrinal y hasta académica, pasaremos a uno de los más importantes aspectos respecto a la autonomía de esta materia, ya que no se ve tan claro ningún otro

aspecto como lo es la autonomía legislativa de la Seguridad Social, De hecho, como lo hemos venido analizando, La Seguridad Social tiene su propio marco jurídico, es decir tiene su propio ámbito o espacio, en el cual, el mismo legislador ha identificado de facto que la Seguridad Social en México es una materia autónoma, esto es así, por toda la batería legislativa que se ha producido en esta materia y, que si bien es cierto, el legislador sea válido de crear diversas leyes a nivel federal y estatal en materia de Seguridad Social y le ha dotado al Poder Ejecutivo de la atribución, para la ejecución de las prestaciones de Seguridad Social y hacerle llegar a cada uno de los ciudadanos (al menos desde el punto de vista del legislador) la Seguridad Social a cada uno de estos, por lo que se podría considerar que está íntimamente relacionado con el Derecho Administrativo, materia que según el autor Fernández Ruiz<sup>61</sup> lo define como:

*El derecho administrativo es una rama del derecho público cuyo desenvolvimiento propicia el surgimiento de la ciencia del derecho administrativo que tiene por objeto construir, sistematizar, interpretar y evaluar el contenido de los valores, los principios y las normas jurídicas que regulan la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades; de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares, lo cual genera una útil interacción entre la doctrina y la norma, lo mismo que entre la teoría y la praxis, en aras de una mejor regulación jurídica de la administración pública en beneficio de la sociedad y de sus integrantes.*

Como se desprende de esta definición de Derecho Administrativo, el autor menciona en su primera línea, que el Derecho Administrativo es una rama del derecho público, esto tomándolo desde el aspecto de la división o la clasificación

---

<sup>61</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2016, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam, p. 42.

del derecho tradicional, la cual, a grandes rasgos nos menciona que el derecho se divide en tres grandes ramas, mismas que son: el derecho público, el derecho privado y el derecho social, por lo que, este autor identifica al Derecho Administrativo dentro de la rama del derecho público, gran diferencia respecto a que el derecho de la Seguridad Social, está considerado en la rama del derecho social como tal, nos referimos al derecho social respecto a ese conjunto de derechos que conforman esta gran rama, por lo que, desde este aspecto ya hay una distinción muy clara respecto al Derecho Administrativo y al Derecho de la Seguridad Social, además, nos menciona líneas adelante, que la ciencia del Derecho Administrativo tiene por objetivo el *construir, sistematizar, interpretar y evaluar el contenido de los valores, los principios y las normas jurídicas que regulan la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades; de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares*, estas líneas son importantísimas, ya que nos dan un panorama muy amplio para observar la clara distinción entre el Derecho Administrativo y el Derecho de la Seguridad Social, lo cual se da, en el momento que se menciona que el Derecho Administrativo está dedicado para el correcto funcionamiento y organización de la administración pública, es decir, el Derecho Administrativo se deberá de encargar de vigilar el actuar de las instituciones gubernamentales, necesarias para cumplir con los objetivos de proporcionar servicios a la ciudadanía y como tal, administrar los recursos del Estado, además de regular, la interrelación que tienen las entidades de la administración pública entre sí, por lo que, hasta este punto llega su alcance, sin embargo, como ya lo hemos visto, la Seguridad Social tiene el objetivo de dotar el derecho humano a la Seguridad Social a cada uno de los ciudadanos, es decir, el Derecho Administrativo se encarga de instaurar las instituciones necesarias, administrando los recursos del Estado, para que los diversos derechos humanos a los cuales el ciudadano tendría acceso, independientemente de cuál sea su origen o de qué derecho humano se trate, el Estado tenga la Facultad de dotar de estos derechos, o lo que es lo mismo, el Derecho Administrativo tiene como límite, el instaurar instituciones para facilitar la dotación de Derechos Humanos, de lo que

podemos decir, que el Derecho Administrativo es una materia meramente Orgánica y que se encargará de regular la actividad de los funcionarios con respecto a su propia función ya la relación que pudiesen tener con los ciudadanos, y en su caso, fincar de responsabilidad administrativa a los que incumplan con sus atribuciones, siendo así, este es su máximo alcance.

Caso contrario de la Seguridad Social, que es un derecho humano, el cual está obligado el estado a dotar, pero esto no quiere decir, que tengan la misma naturaleza jurídica, ya que el Derecho de la Seguridad Social, es el que estaría encargado de obligar al estado adoptar de prestaciones de Seguridad Social a cada uno de los ciudadanos, estableciendo la forma de cómo hacerlo, pero el derecho de la Seguridad Social, no es el encargado de instaurar instituciones para tal fin, pero si se encarga de vigilar que se dote el derecho humano a la Seguridad Social, entiéndase, que el derecho humano a la Seguridad Social es un aspecto dogmático del derecho y como tal, da vida al Derecho de la Seguridad Social, caso contrario, es que la naturaleza jurídica del Derecho Administrativo es garantizar el aspecto orgánico u organizacional que el Estado deberá detener para dotar de cualquier derecho a los ciudadanos, en resumidas cuentas, se puede decir, que el Derecho de la Seguridad Social se encarga de vigilar el fin, que versa sobre la dotación efectiva de las prestaciones de Seguridad Social a todos los ciudadanos por igual y, el Derecho Administrativo se encargará de ser el medio para el cumplimiento de este derecho humano, mediante sus propias reglas y atribuciones que son independientes y autónomas respecto al Derecho de la Seguridad Social, lo que hace a este último en el mismo sentido, autónomo respecto al Derecho Administrativo y respecto a cualquier otra rama del derecho.

Concluyendo con esta parte, creo que tenemos certeza al decir que el Derecho Administrativo se encargará de la vigilancia Orgánica de un Estado, Por su parte, el Derecho de la Seguridad Social, se encargará de dotar de prestaciones de Seguridad Social a todos los ciudadanos de un país, incluso cómo lo veremos a continuación, creando las sus propias instituciones para dotar de dicho derecho humano.

Por otro lado, se puede mencionar que existe una extensa variedad de legislación en el marco jurídico mexicano, respecto a leyes federales en donde interviene alguna prestación de Seguridad Social, o lo que es lo mismo, interviene directa o indirectamente la Seguridad Social, algunos de estos ejemplos son, no solamente las leyes como la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas o la Ley del Seguro Social, sino que existe una gran gama de leyes en esta materia, de las cuales podemos anunciar las siguientes:

- Ley de Asistencia Social
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
- Ley del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
- Ley de Vivienda
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Ley General de Salud
- Ley General de Educación
- Ley General de Protección Civil
- Ley Federal del Trabajo
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Leyes que son parte del marco jurídico de la Seguridad Social en México, mismo que hemos analizado a lo largo de este trabajo de investigación, lo cual, nos ayuda a visualizar perfectamente, que La Seguridad Social en México, tiene una

plena y amplia autonomía legislativa, ya que el legislador, adoptado de basta normatividad en la materia.

### 3.3. Autonomía orgánica

Ahora, nos toca analizar, el que a juicio propio es el último aspecto relevante sobre la autonomía de la Seguridad Social, mismo que versa, sobre su autonomía Orgánica, misma que lo podemos identificar cuando es administrada en su mayoría por institutos, organismos gubernamentales y organismo no gubernamentales especializados en México, es decir, tiene una estructura organizacional propia. Nos referimos a esa parte de la organización que conforman los propios institutos o seguros sociales, ya que son varios los organismos que se ocupan de la dotación de las prestaciones de Seguridad Social en México, por lo que podemos citar el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y demás instituciones creadas para tal fin.

Cabe mencionar que este aspecto el especialista en Seguridad Social, el Dr. Ruiz Moreno<sup>62</sup> menciona:

*Por lo demás, insistimos en el hecho de que no es posible insertarlo (la Seguridad Social) como una simple ramificación o apéndice del derecho administrativo —algo que siempre se ha propuesto con respecto del derecho burocrático laboral—, porque si bien la seguridad social es un servicio público singular brindado siempre por organismos públicos descentralizados, el mismo es invariablemente administrado en forma tripartita por el gobierno, patronos y trabajadores de manera conjunta; saliendo así, por obvias*

---

<sup>62</sup> Cfr. RUIZ MORENO Ángel Guillermo, *La Deslaborización del Derecho de la Seguridad Social y su autonomía con respecto del Derecho Laboral*, Revista Latinoamericana de Derecho Social, ISSN-e 1870-4670, N°. 7, 2008, UNAM. Puede consultarse en: file:///C:/Users/ivanf/Downloads/9563-11621-1-PB.pdf, fecha de consulta: 13 de enero de 2022.



*razones, del ámbito natural de actuación directa jerárquica de la administración pública centralizada, incluso en el caso de los propios trabajadores burocráticos, en donde el Estado tiene una dual responsabilidad: a) como empleador, y b) como garante y responsable de dicho esquema protector.*

*Ello es así porque los seguros sociales en México, al ser organismos públicos descentralizados, tienen por ley personalidad jurídica y patrimonio propios, y además cuentan con autarquía derivada de la misma legislación-marco que les da vida y regula su actuación. Si bien estos entes públicos forman parte de la administración paraestatal, no existe una subordinación jerárquica con respecto del titular del Poder Ejecutivo Federal—o del Poder Ejecutivo local, de ser el caso—, de lo que se colige su autonomía plena.*

De acuerdo por lo planteado por el especialista en materia de Seguridad Social, el doctor Ruiz Moreno, nos adherimos a este criterio, respecto que la Seguridad Social es autónoma del Derecho Administrativo, ya que como menciona dicho autor, la seguridad social es un servicio público singular, es decir, que conforma sus propias instituciones u organismos públicos descentralizados, los cuales además, poseen características autónomas e independientes al Derecho Administrativo, como lo es que dichas instituciones son administradas en forma tripartita por trabajadores, patrones y el propio gobierno, lo cual provoca que escape del ámbito de aplicación regular de la actuación directa jerárquica de la administración pública centralizada. El caso más tradicional en este aspecto, lo identificamos con el propio Instituto Mexicano del Seguro Social, donde entre las aportaciones y cuotas que aportan estas tres partes, dan vida al propio instituto, mismo, que ostenta una autonomía en especial, lo cual es la fiscal.

Cabe señalar que por supuesto no se deja de observar que existen otras figuras creadas con el fin de dotar de prestaciones de seguridad social a las personas que no poseen una relación laboral formal, ya que también tenemos a la Asistencia Pública y los programas de Previsión Social, que si bien es cierto la mayoría dependen de una secretaría de Estado en concreto, como lo puede ser la

Secretaría del Bienestar, tampoco podemos dejar de señalar que existen instituciones que son de corte privado que de igual forma son parte de la Seguridad Social en México, como es la Asistencia o Beneficencias Privadas, las cuales están completamente separadas de la jerarquía del Derecho Administrativo, cuanto más a las demás materias del derecho, por lo que podemos decir, que la Seguridad Social en México si ostenta una autonomía respecto a cualquier otra rama del Derecho, en específico respecto al Derecho Laboral y Administrativo.

Un último argumento que guarda una clara distinción entre el Derecho Administrativo y el Derecho de la Seguridad Social, es que como ya hemos podido analizar en líneas anteriores, este último Derecho, tiene como fin último salvaguardar y que se haga efectivo el derecho humano a la Seguridad Social, lo cual, un juez especializado en la materia, debe de velar o anteponer ante todo, que el justiciable, se le presten las condiciones necesarias para la prestación de Seguridad Social sea efectivamente dotada y en un juicio, es lo que un juez en dicha materia deberá buscar, por otro lado, respecto a la legislación administrativa, en específico en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como ya se analizó en el primer capítulo de este trabajo de investigación, se menciona en el artículo tercero de este ordenamiento los 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: [...]*

Por lo que se puede observar claramente cual es la competencia de los Tribunales Federales de Justicia Administrativa, señalándose tres supuestos según el artículo en cita; el primero, es respecto a las resoluciones definitivas de una autoridad administrativa, es decir toda determinación de autoridad administrativa que ponga final al procedimiento administrativo; segundo, los actos administrativos, lo cual se refiere, a todo acto dictado por una autoridad administrativa, que tenga una determinación de autoridad administrativa y; tercero, los procedimientos que se indican en sus siguientes fracciones, en donde se insertaron algunos temas que le corresponden a la Seguridad Social. Por lo que es de analizar, que en ningún

momento, se menciona que dichos juicios ante esta autoridad administrativa, sea competente en la resolución de las prestaciones de Seguridad Social, si bien es cierto se insertan algunos supuestos en las fracciones del mismo artículo en cita, esto es así, porque el legislador entiende que esta instancia no estaba destinada a resolver controversias en materia de Seguridad Social, sin embargo, para subsanar de cierta manera la inexistencia de una instancia idónea, se inserta en dicha normatividad. Con esto se puede establecer, que el Derecho Administrativo se encargará de vigilar las resoluciones y actos administrativos dictados por autoridades administrativas, por lo que esa es su competencia y su naturaleza, vigilar este tipo de actos, en cambio, el Derecho de la Seguridad Social, se encargará de vigilar y hacer cumplir el derecho humano de la Seguridad Social, que no necesariamente emana o depende de un acto de autoridad administrativa.

Es dable decir, que la Seguridad Social en México si posee una autonomía frente a otras ramas del derecho, ya que como pudimos observar, dicha materia ostenta una autonomía doctrinal y académica, legislativa e incluso una autonomía orgánica, lo cual permite, que para efectos de este trabajo de investigación, se pueda contemplar la viabilidad de un tribunal especializado en materia de Seguridad Social, esto por los razonamientos que se han expuesto a lo largo de este documento, que es necesario que exista una instancia especializada para resolver los conflictos que surjan con motivo del derecho humano a la Seguridad Social, esto debido a que la naturaleza jurídica del Derecho de la Seguridad Social, es muy distinta a cualquier otra rama del derecho.

## CAPÍTULO TERCERO

Derecho comparado. Comparación del sistema de justicia en materia de Seguridad Social entre México y Argentina

*Sumario: 1. Análisis comparativo del fundamento constitucional de la Seguridad Social en México y en Argentina. 1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1.2. Constitución de la Nación Argentina. 2. Análisis comparativo de la legislación aplicable a los juicios contenciosos en materia de Seguridad Social entre México y Argentina. 2.1. Legislación aplicable en México. a) Ley del Seguro Social. b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. c) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. 2.2. Legislación aplicable en Argentina. a) Decreto Ley 1.285/58. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional. b) Ley 24.655. Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social. 3. Análisis comparativo de los Tribunales y/o Juzgados que dirimen controversias en materia de Seguridad Social en México y en Argentina. 3.1. Tribunales contenciosos en materia de Seguridad Social en México. 3.1.1. Tribunales laborales. 3.1.1.1. Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JLCyA). 3.1.1.2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 3.1.2. Tribunal Federal en sede Administrativa. 3.2. Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social en Argentina. 3.2.1. Su organización interna. 3.2.2. Su competencia.*

En el presente capítulo toca conocer y analizar, mediante el método de derecho comparado, uno de los marcos normativos que contempla en su orden jurídico como en su estructura jurisdiccional a los juzgados en materia de Seguridad Social, nos referimos a la República de Argentina, la cual cuenta desde el año 1996 con diez Juzgados Federales de Primera Instancia en materia de Seguridad Social,

por lo que hace de Argentina y su legislación en la materia uno de los modelos idóneos para estudiar en el presente trabajo de investigación.

Aunado a lo anterior, otro de los elementos que nos motivó a tomar el modelo argentino fue que al igual que México, Argentina es un país latinoamericano, que obviamente guardando toda proporción y distancias entre un país como Argentina y México, nos permite poder comparar ambas legislaciones, ya que pertenecen a la misma familia jurídica y ambas tienen una similitud por cuanto a su sistema de justicia, esto sin querer decir que sean iguales, ya que cada uno tiene sus particularidades que las distinguen uno del otro, pero además, aunque se da por hecho que no se están comparando las sociedades de ambos países, ya que no es materia por la naturaleza de este trabajo de investigación jurídica, es cierto que ambas sociedades tienen algunas similitudes que hacen que dicho estudio comparativo amalgame un poco más, esto a comparación de algunos otros países europeos como lo es España o Alemania, de los cuales a pesar de que puede decirse que México comparte con ambos países la misma raíz de su derecho interno o familia jurídica (Derecho romano germánico), las sociedades latinoamericanas y europeas distan demasiado las unas de las otras, por lo que se consideró que no era idóneo comparar las legislaciones de dichos países europeos con la legislación mexicana.

Es así que, en este capítulo se estudia el método y las estructuras fundamentales del sistema jurídico en materia de Seguridad Social argentino frente al mexicano, a través del desarrollo del derecho comparado y su profundización en ambos países. Considerando las razones anteriores, mismas que quedan de manifiesto a lo largo del presente capítulo, se compara el fundamento de la Seguridad Social en cada país, esto desde su fundamento constitucional, las leyes federales aplicables en materia de Seguridad Social en México y en Argentina, en donde se realizó una interesante comparación entre las leyes aplicables a los institutos e instituciones de Seguridad Social en México, por cuanto a los procedimientos contenciosos y cómo se aplica la justiciabilidad en materia de Seguridad Social en México, frente a las leyes federales de la República de

Argentina, en específico la ley 24.655, denominada Créase la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social. Integración. Competencia<sup>63</sup>, ley que es de relevancia en este estudio comparativo. Cabe mencionar que dicha instancia, está integrada por diez (10) Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, es decir, es una instancia federal, al igual que el Tribunal que se propone en este trabajo de investigación.

Por último pero no menos importante, entramos de lleno al estudio comparativo de las características de los juzgados que dispone el poder judicial en México para dirimir conflictos en materia de Seguridad Social en México, lo cual fue comparado frente a la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social que contempla la legislación Argentina, destacando las diferencias y analizando de fondo cual es el sistema que ofrece a los justiciables una justicia más idónea respecto a la materia de Seguridad Social.

#### 1. Análisis comparativo del fundamento constitucional de la Seguridad Social en México y en Argentina

Para efectos del estudio de Derecho Comparado del presente trabajo de investigación, comenzaremos por analizar el fundamento constitucional de la Seguridad Social en México, así como en Argentina, lo cual nos permitirá vislumbrar un panorama general de dicha materia en ambos países, es por ello que a continuación se toca en primer lugar lo que respecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente lo que corresponde a la Constitución de la Nación Argentina.

Cabe resaltar que se eligió a la República de Argentina como base del presente estudio de derecho comparado, ya que en su legislación y en su organización en materia de Seguridad Social, se contempla una serie de 10 Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, a lo cual ellos le

---

<sup>63</sup> Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Ley 24.655, Créase la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social. Integración. Competencia, Argentina, puede consultarse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37836/norma.htm>, fecha de consulta: 21 de marzo de 2020.

denominan *Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social*<sup>64</sup>. Dicha instancia jurisdiccional será analizado en este estudio de derecho comparado y así tomar como ejemplo este modelo y tratar de adaptarlo, con todas las considerables diferencias culturales y de derecho entre Argentina y México.

### 1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, desde las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 10 y 11 de junio de dos mil once, reforma en materia de derechos humanos, el clásico modelo kelseniano de jerarquización de leyes en México, donde la Constitución era la ley suprema, pasó a ser un bloque de constitucionalidad<sup>65</sup>, en donde junto a otros instrumentos normativos e internacionales complementan a nuestra Carta Magna como leyes supremas en México, por lo que atendiendo a este nuevo régimen normativo, se contemplan en materia de Seguridad Social a la par de la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales de 1966 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, por lo que se puede establecer de primera instancia, que en los instrumentos internacionales como los ya mencionados, el Derecho de la Seguridad Social halla su fundamento.

Ahora bien, lo anterior fue por cuanto a los instrumentos internacionales, sin embargo, en específico en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>64</sup> CREACION DE LA JUSTICIA FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ley 24.655, BUENOS AIRES, 5 de Junio de 1996, Boletín Oficial, 15 de Julio de 1996, Vigente, de alcance general, Id SAIJ: LNS0004109, puede consultarse en: [http://www.saij.gob.ar/24655-nacional-creacion-justicia-federal-primera-instancia-seguridad-social-Ins0004109-1996-06-05/123456789-0abc-defg-g90-14000scanyel#parte\\_9](http://www.saij.gob.ar/24655-nacional-creacion-justicia-federal-primera-instancia-seguridad-social-Ins0004109-1996-06-05/123456789-0abc-defg-g90-14000scanyel#parte_9), Fecha de consulta: 10 de febrero de 2022.

<sup>65</sup> *Cfr.* Rodríguez Manzo, Graciela, et al., Bloque de constitucionalidad en México, Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2013, México, pp. 17 – 18.

Mexicanos se encuentra ampliamente fundamentada la Seguridad Social en México, básicamente como lo menciona la Doctora en Derecho Gabriela Mendizábal Bermúdez en su obra *La Seguridad Social en México*, la Seguridad Social es considerada como un derecho humano, esto en términos del artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, es así que dicha autora integra el marco jurídico del Derecho de la Seguridad Social de la siguiente forma:

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO <sup>66</sup>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículos 123 y 27 Constitucionales
Convenios y tratados internacionales que prevén disposiciones en materia de Seguridad Social consideradas como derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.
Leyes ordinarias como lo es Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del Mexicano del Seguro Social, entre otras.
Leyes Reglamentarias como lo son los reglamentos de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, Reglamento de Servicios Médicos, entre otros.
Jurisprudencia.
Contratos Colectivos de Trabajo.

Tabla 1. Fuente: *La Seguridad Social en México*, Gabriela Mendizábal Bermúdez.

<sup>66</sup> Cfr. Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Editorial Porrúa, 2019, México, p. 63.



Cabe resaltar, que se está de acuerdo con esta propuesta de la Doctora Mendizábal, por cuanto que se considera que es completa y destaca todos los niveles jerárquicos de las leyes, sin embargo, a consideración personal, creo que este marco normativo se puede extender, específicamente por cuanto a los artículos constitucionales que puedan considerarse, es por ello que considero que se pueden incluir artículos como lo con el 3° Constitucional, que versa sobre derecho a la educación, el artículo 4° por cuanto a la obligación del Estado para otorgar servicios de vivienda y de salud<sup>67</sup>. Derivado de los artículos anteriormente mencionados, podemos establecer que, en diversos artículos de la constitución mexicana, tanto el trabajo, el sector agrario, la educación, la vivienda y la salud, son parte de los elementos que componen la Seguridad Social, las cuales están garantizados a lo largo de dichos artículos de la Constitución mexicana y que los mismos conforman el fundamento Constitucional de la Seguridad Social en México.

Es así como se puede concretar que, respecto al marco jurídico de la Seguridad Social en México, a nivel constitucional, para efectos de este trabajo de investigación incluiremos los artículos 3°, 4°, 27 y 123 constitucionales.

Lo anterior es el aspecto positivo de la fundamentación de la Seguridad Social en México, sin embargo, para efectos del presente trabajo de investigación, esta fundamentación es incompleta, ya que si bien es cierto que se contempla en los multicitados artículos constitucionales el Derecho de la Seguridad Social, y que de cierta manera pareciera que dichos preceptos garantizan que toda persona puede acceder a todas esas prestaciones de Seguridad Social, la realidad es que no, ya que en México como ya se ha manejado en capítulos anteriores, la Seguridad Social se encuentra laboralizada, es decir, que para acceder al esquema más completo que ofrece el Estado mexicano de protección social, es necesario estar vinculado a una relación empleado – empleador, que por consecuencia coloca a esa persona dependiendo su relación laboral, la posibilidad de afiliarse a algún

---

<sup>67</sup> *Cfr.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf), fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

instituto o institución de Seguridad Social como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social por ejemplo, ya que si no es así, difícilmente una persona puede acceder a todas estas prestaciones que ofrecen este tipo de instituciones.

Por otra parte, a pesar de que en el artículo 17<sup>68</sup> constitucional en su segundo párrafo contempla el derecho a la administración de justicia por parte del Estado mexicano, párrafo que a la letra dice:

*Artículo 17. [...]*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. [...]*

De la lectura de esta porción constitucional, se puede definir que el Estado mexicano debe de garantizar que las personas en México se les administre justicia por Tribunales, lo cual en materia de Derecho de Seguridad Social es incierto, ya que como hemos podido analizar en los primeros dos capítulos de este trabajo de investigación, no existe un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, sino que existen diversos Tribunales de diversas materias del derecho que conocen de este tipo de asuntos, lo cual no garantiza a los justiciables de recibir una justicia idónea, ya que no al no existir un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, no se puede garantizar esa justicia, por lo que, a pesar de que existe un marco normativo con el cual se pretende garantizar el Derecho de la Seguridad Social en México, este en la realidad es incierto ya que deja en estado de vulnerabilidad a los justiciables, que buscan una solución a sus conflictos en esta materia y cuando los propios institutos encargados de la Seguridad Social en México

---

<sup>68</sup> *Idem.*

no respetan dichos derechos al acceso a la Seguridad Social, provocando que no se les garantice su derecho humano a la Seguridad Social y más allá, a la propia justicia.

Derivado de los artículos 3º, 4º, 17, 27, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos decir que existe el fundamento que da el derecho humano a que todas las personas en México para tener acceso y se les garantice el Derecho de la Seguridad Social, sin embargo, esta no se llega a plasmar en el día a día de las mismas personas, ya que como lo establece el autor Julio J. Martínez Vivot, en su artículo *Requisitos genéricos y específicos para tener derecho a los beneficios distintos que ofrece la Seguridad Social*, en el que menciona que en principio, los regímenes de Seguridad Social se refieren predominantemente a los trabajadores dependientes, es decir, la Seguridad Social en México se encuentra *laboralizada*<sup>69</sup>, a pesar de que en los últimos tiempos ha habido esfuerzos para deslaboralizar la Seguridad Social en México, esto no ha sido del todo efectivo, ya que en la mayoría de las ocasiones, esta se halla condicionada a que la persona tenga que estar inmerso en una relación laboral para poder acceder y estén amparados por la Seguridad Social, lo cual podemos identificar como uno de los problemas para que la Seguridad Social pueda atender a uno de sus principios como es el de la universalidad, el cual versa en que toda persona debe tener acceso a la Seguridad Social en México<sup>70</sup>.

De acuerdo con esto último, una vez que una persona accede a esa protección social mediante una relación laboral, pero esta por alguna contingencia recae en un conflicto con alguno de las instituciones encargadas de la Seguridad Social en México, nos enfrentamos a otro problema, que es la falta al acceso efectivo de una justicia especializada en materia de Seguridad Social, ya que en México no se cuenta con el respaldo Constitucional para la creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, esto a pesar de lo que menciona el

---

<sup>69</sup> Buen Lozano, Néstor de, et al, *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Editorial Instituto De Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997, pp. 657 – 658.

<sup>70</sup> Cfr. Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, op cit., p. 20.

artículo 17 constitucional en su segundo párrafo, por lo que tampoco se garantiza la justicia a los derechohabientes o justiciables que tienen la necesidad de dirimir un conflicto con algunos de las instituciones mencionadas, lo cual vulnera otro principio de la Seguridad Social, el cual es el principio de exigibilidad jurídica, mismo que establece la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez como:

*[...] un principio que acompaña a la Seguridad Social, puesto que la dota de certeza jurídica, le da sentido al vocablo "seguridad". Es la posibilidad que tiene el ciudadano o gobernado de exigir por medios jurídicos directos (como un recurso administrativo, queja, etc.) que mediante cualquiera de los instrumentos, programas o herramientas que el Estado utilice le sea satisfecha una necesidad o sea protegido del riesgo social de forma eficiente, oportuna y con calidad, a través del otorgamiento obligatorio de prestaciones, que constituyen una obligación insoslayable para el Estado.<sup>71</sup>*

En concordancia con este principio de exigibilidad jurídica, concretamente se puede decir que es la posibilidad del ciudadano de exigir mediante un recurso o procedimiento administrativo y por su puesto por vía de juicio, le sea protegido efectivamente una contingencia, mediante las prestaciones de Seguridad Social que el Estado está obligado a conceder y que en México, los principales medios para ello son los institutos o instituciones de Seguridad Social, como lo es el IMSS, ISSSTE, ISSFAM, entre otros, sin embargo, actualmente en México este principio se ve vulnerado, ya que sencillamente no existe un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, ya que no basta que el Estado mexicano pretenda dirimir los conflictos entre las instituciones en mención y los justiciables en juzgados o tribunales que no fueron creados para atender en específico conflictos de naturaleza de Seguridad Social, sino que el Estado mexicano está obligado a crear un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, que permita conocer y

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 21.

sobre todo garantizar una justicia completa, lo cual se logra creando una instancia contenciosa con juzgadores especializados en dicha materia y no en otras como la laboral o administrativa como hemos visto que se aplica actualmente en México.

Es así como se puede asumir, que efectivamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempla el derecho humano a la Seguridad Social en México, sin embargo, en la realidad, como se pudo analizar existen diversos problemas para que estas disposiciones dejen de ser sólo letra y se apliquen efectivamente, ya que simplemente no existe un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, que dirima los conflictos entre las instituciones encargadas de la Seguridad Social y los derechohabientes o sus beneficiarios, por lo que a pesar de contemplarlo, así mismo se vulnera el principio de exigibilidad jurídica de la Seguridad Social y derecho humano acceso a la justicia.

## 1.2. Constitución de la Nación Argentina

Una vez que hemos podido analizar el fundamento constitucional sobre la Seguridad Social en México, ahora toca hablar del fundamento constitucional correspondiente de la República de Argentina, el cual en primer lugar su constitución se denomina *Constitución de la Nación Argentina*, misma que fue promulgada en el año 1853 y su última reforma fue en el año de 1994. Dicha constitución argentina contempla al igual que la mexicana contempla un bloque de constitucionalidad, el cual puede identificarse en el artículo 31 de la Constitución argentina<sup>72</sup>, que a la letra dice:

*Artículo 31.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias*

---

<sup>72</sup> El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, Argentina, puede consultarse en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

*extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante, cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.*

Lo anterior se confirma con lo estipulado en el artículo 75 de inciso 22 de la Constitución de la Nacional Argentina, el que a la letra dice:

*Artículo 75.- Corresponde al Congreso:*

*[...]*

*22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.*

*La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

*Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.*<sup>73</sup>

Es así que, con lo anterior queda completamente establecido y sin lugar a dudas que al igual que en el Estado mexicano, en la República Argentina se consolida un bloque de constitucionalidad, ya que como se menciona en los artículos arriba citados, en el Estado argentino por disposición constitucional, las leyes supremas de aquel país son la Constitución de la Nación Argentina y los Tratados internacionales celebrados por el mismo Estado argentino, lo cual en un primer aspecto hace coincidir el marco normativo de México y Argentina. Lo que es una distinción que es notable al menos en la letra de la ley suprema de Argentina con respecto a la Constitución Mexicana, es que hace mención textual de que tratados o convenios internacionales como lo es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, entre otros, tienen jerarquía constitucional y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por la misma constitución Argentina, lo cual no sucede en la Constitución mexicana, esto no quiere decir que en México no se de por establecido que deban observarse y aplicarse estos tratados o convenciones, pero resulta interesante que en la constitución Argentina si se positiviza, por lo que todos los órganos del Estado argentino tienen clara su aplicación y observancia, por lo que queda claro también que el derecho humano a la Seguridad Social, queda completamente positivizado y claro, lo cual en México no es así, ya que si bien es cierto que se considera a los artículos 3º, 4º, 27 y 123 como el fundamento constitucional de la Seguridad Social

---

<sup>73</sup> *Idem.*

en México, en ninguno de estos queda establecido tan claramente el derecho humano a la Seguridad Social.

Ahora bien, hablando en específico sobre el fundamento constitucional de la Seguridad Social en la República de Argentina, tenemos los artículos 14 bis y 125 constitucionales<sup>74</sup>, los cuales analizaremos a continuación uno a uno, comenzando por el artículo 14 bis, que a la letra dice:

*Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.*

*Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.*

*El Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la*

---

<sup>74</sup> *Idem.*



*defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.*

Como se puede observar en este artículo, se prevé en su primer párrafo la protección de los derechos laborales de los trabajadores, haciendo hincapié en el respeto de cada uno de estos, luego, en su segundo párrafo garantiza el derecho a constituir gremios o sindicatos como se les conoce en México, sin embargo, el párrafo que a nuestra consideración es el vital en materia de Seguridad Social es el tercero, mismo que hace mención expresa que *El Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable*, el cual puede traducirse como la parte primordial en el marco legal del Estado argentino, ya que su constitución menciona textualmente el Derecho de la Seguridad Social en la República Argentina, lo cual a diferencia del marco jurídico mexicano, no es así, ya que textualmente sólo se contempla en el artículo 123 apartado B fracción XI<sup>75</sup>, pero

---

<sup>75</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero De 1857

[...]

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además,

no de manera generalizada. Concretamente, se establece en la Constitución de la Nación Argentina a través del artículo 14 bis, el derecho humano a la Seguridad Social para todas las personas.

Complementando al artículo 14 bis, también se analiza el artículo 125 de la Constitución de la Nación Argentina, el cual a la letra dice:

*Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.*

*Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de Seguridad Social para los empleados públicos y los profesionales; y*

---

disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

*promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.*

Como podemos observar en este artículo, en su segundo párrafo de este artículo, da la facultad para que las provincias de Argentina, incluyendo la Ciudad de Buenos Aires, tener sus propios organismos de Seguridad Social para empleados públicos y lo más interesante, para profesionales, lo cual da a notar una característica muy particular, en donde a diferencia de México, el Estado Argentino da la posibilidad de que se asegure a este tipo de personas, es decir, que no es necesaria la relación laboral para que una persona que ejerce su profesión de forma independiente, tengan la posibilidad de acceder al sistema de Seguridad Social.

Derivado de lo anterior podemos determinar que el fundamento constitucional de la Seguridad Social en la República de Argentina es el artículo 14 bis y el artículo 125 de la Constitución de la Nación Argentina, pero además de esto, vale la pena mencionar el marco jurídico en materia de Seguridad Social en Argentina, mismo que se muestra a continuación:

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA <sup>76</sup>
Constitución de la Nación Argentina Artículos 14 bis y 125 Constitucionales
Convenios y tratados internacionales que prevén disposiciones en materia de Seguridad Social consideradas como derechos humanos, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"><li>• Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 16 y 35<sup>77</sup>,</li></ul>

<sup>76</sup> Cfr. Marco jurídico de la Nación Argentina, se puede consultar en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa>, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

<sup>77</sup> Declaración Americana De Los Derechos Y Deberes Del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948, puede verse en: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Debere\\_s\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Debere_s_del_Hombre_1948.pdf), fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

- Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 22 y 25<sup>78</sup>,
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25<sup>79</sup>,
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9<sup>80</sup>,
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 11, inciso e<sup>81</sup>,
- Entre otros.

#### Constituciones Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires

#### Leyes nacionales de la República Argentina

##### Legislación a nivel federal como lo son:

- Ley 24.241 Institución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
- Ley 19.101 Ley Para el Personal Militar
- Ley 24.464 Sistema Federal de la Vivienda
- Ley 20.744 de Contrato de Trabajo y sus modificatorias;
- Ley 24.013 de Empleo;
- Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo.

<sup>78</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, puede verse en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

<sup>79</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, puede verse en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

<sup>80</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, puede verse en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

<sup>81</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, puede verse en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social</li> </ul>
<p style="text-align: center;">Convenios Colectivos de Trabajo</p>

Tabla 2. Fuente: elaboración propia.

## 2. Análisis comparativo de la legislación aplicable a los juicios contenciosos en materia de Seguridad Social entre México y Argentina

Una vez que ya se estableció el fundamento constitucional, ahora podemos pasar analizar comparativamente la legislación aplicable concretamente dicho en los juicios contenciosos en materia de Seguridad Social que se dan en México como en Argentina. Esta idea nos trae un panorama general de la legislación de cada país, pero concretamente de la legislación o la normativa que contempla un procedimiento contencioso en materia de Seguridad Social, por lo que podremos ver y analizar qué tan disperso o qué tan concreto es comparativamente cada una de estas legislaciones.

Como ya se ha mencionado en otros capítulos, hemos visto someramente algunos aspectos de algunas leyes en México que contemplan un recurso o varios recursos administrativos, además, de contemplar algunos procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social, de primera vista, hemos podido señalar que dicha legislación mexicana es dispersa, por lo tanto, carece de una unificación de criterios o de procedimientos cuando de un juicio contencioso en materia de Seguridad Social se trata.

Este Capítulo es de vital importancia ya que nos ayudará a comprender de mejor forma la propuesta de este trabajo de investigación, lo cual hemos venido mencionando que se trata de unificar criterios respecto aún posible Tribunal en materia de Derecho de la Seguridad Social en México, de aquí partiremos en un punto crucial de nuestra propuesta, que si bien está plasmada en el capítulo cuarto del presente trabajo de investigación, se puede adelantar un poco respecto a la idea

de constituir realmente un tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, ya que grandes rasgos, un juzgado como tal no sería suficiente para resolver la problemática que sea ha venido planteando desde el inicio de esta investigación, la cual consiste en buscar la completa y satisfactoria protección de los derechos humanos de los justiciables.

## 2.1. Legislación aplicable en México

Cómo se mencionó líneas anteriores, en este apartado veremos y analizaremos lo que concierne a la legislación mexicana respecto a los juicios contenciosos en materia de Seguridad Social o que bien resuelven conflictos entre institutos de Seguridad Social y derechohabientes o sus beneficiarios, Por cuanto a las prestaciones de Seguridad Social que los institutos mencionados deben de proveer o total a los derechohabientes. Cabe señalar que en este apartado se trabaja con a lo que a juicio propio son las leyes en materia de Seguridad Social más importantes en México, las cuales son las siguientes:

- a) Ley del Seguro Social
- b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- c) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Leyes que podemos considerar como las principales en materia de Seguridad Social en México, lo cual nos da un muestreo de la situación que se vive cuando un justiciable pretende incoar un juicio en contra de alguno de los institutos de Seguridad Social en México y se topa con esa problemática de no poder tener una certeza jurídica por cuanto a qué autoridad debe acudir, es decir, no hay una certeza a qué autoridad debe acudir o debe de ser la que debe de resolver este tipo de conflictos, pero además nos topamos con la circunstancia de que no existe un

juzgado ni mucho menos un Tribunal especializado en resolver conflictos de naturaleza de Seguridad Social.

*a) Ley del Seguro Social*

Ahora bien, en primer lugar, tenemos una de las leyes más significativas de nuestro país en materia de Seguridad Social, la cual podemos decir que, es la herramienta más conocida, aplicada y pionera en materia de Seguridad Social en México, ya que en ella contempla una serie de prestaciones para sus derechohabientes, como ya se ha mencionado en otras ocasiones, debido a que la Seguridad Social en México está laboralizada, esto no permite que cualquier gente pueda acceder al Instituto más grande en Seguridad Social en México como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que esta ley va dirigida a proteger Toda aquella persona que tenga una relación laboral formal .

Es así como la primera ley que vamos a tocar en este segmento es la ley del Seguro Social, misma que no analizaremos de fondo, sino que, la analizaremos desde la óptica de que sí o no contempla algún procedimiento contencioso al momento de que surja un conflicto entre los derechohabientes y el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es así que podemos trasladar al Título Quinto, de los Procedimientos, de la Caducidad y Prescripción, Capítulo II de los Procedimientos, Sección Segunda, de los Medios de Defensa, en específico los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social<sup>82</sup>, artículos que se analizan uno a uno, comenzando con el artículo 294 que a la letra dice:

*Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo*

---

<sup>82</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92\\_071119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_071119.pdf), fecha de consulta: 10 de abril de 2020.

*del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.*

*Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.*

En principio esta parte de la ley no señala los medios de defensa que contempla la misma, empezando por el primer párrafo de este artículo 294, nos señala dos tipos de conflictos el primero consistente en los patrones contra el Instituto; y dos, los asegurados o derechohabientes y sus beneficiarios en contra del mismo Instituto Mexicano del Seguro Social. Cabe señalar que la parte administrativa o de procedimientos administrativos queda señalado en la sección anterior a la que estamos analizando la cual no es materia de este estudio ya que nos enfocamos a los procedimientos meramente contenciosos, es decir, los que hayan superado esta etapa administrativa.

En cuanto al segundo párrafo de este artículo, podemos observar que como la mayoría de los procedimientos administrativos plantea un símil de lo que conocemos en materia civil como caducidad de la instancia, lo cual consiste en que si el derechohabiente o bien el patrón no recurren la resolución que les afecta sus derechos, dicho acto se tomará como consentido, es decir, el justiciable perderá el derecho a recurrir si lo hace fuera del tiempo según corresponda el caso en concreto descrito en alguno de los reglamentos de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, pasamos a analizar el siguiente artículo La porción de la ley del Seguro Social, el artículo del que se habla es el artículo 295, mismo que a la letra dice:

*Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales Federales en materia laboral, en tanto que las que se*



*presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*

Cómo se puede notar de la lectura de este artículo, perfecto de esta investigación es uno de los más importantes por cuanto esta ley, es que vehículo nos señala y nos distingue los dos tipos de conflictos que contempla esta ley del Seguro Social, el primero es una controversia derivada entre los asegurados o sus beneficiarios contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el segundo, deriva de un conflicto entre los patrones y demás sujetos obligados en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual se ha venido señalando en líneas anteriores de esta investigación, pero se destaca un segundo elemento aparte de los conflictos señalados, ya que la ley no se limita solamente a describir qué tipos de conflictos contempla, sino que además señala ante qué tipo de tribunales se van a dirimir este tipo de conflictos, por lo que para efectos de esta explicación, los escribimos la siguiente manera:

- 1) Conflictos entre los asegurados o sus beneficiarios en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, se resolverán en un Tribunal federal en materia laboral, y
- 2) conflictos entre los patrones y demás sujetos obligados contra el Instituto mexicano del Seguro Social, se resolverán ante un Tribunal federal de Justicia administrativa.

Derivado de lo anterior podemos observar claramente que la misma ley del Seguro Social no contempla, un solo procedimiento contencioso ante una autoridad competente, cierta y específica, sino que dependiendo de la clasificación que nos da la misma ley del Seguro Social, el Tribunal que resolverá el conflicto será diverso entre los beneficiarios y los asegurados en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social. si bien es cierto que en este trabajo de investigación nos estamos abocando y el principal objetivo es enfocado hacia la protección de los derechos de Seguridad Social de los trabajadores o bien los beneficiarios, no está por demás analizar que

también los patrones y otros sujetos obligados, la misma ley les designa un Tribunal específico para dirimir ese tipo de conflictos.

A manera de conclusión de estos dos artículos, podemos decir, que con estos se comprueba la hipótesis que se ha venido manejando en este trabajo de investigación, la cual consiste en que en materia de Seguridad Social en México no existe un solo tribunal o juzgado especializado para dirimir los conflictos que surjan entre los justiciables y los diversos institutos de Seguridad Social en México y, en el caso específico del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Ley del Seguro Social, podemos observar que este tipo de conflictos los debe resolver un Tribunal especializado en materia laboral, el cual evidentemente dista de la naturaleza jurídica del Derecho de la Seguridad Social.

***b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado***

A continuación analizaremos la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que a nuestra consideración es la ley que complementa esa parte que deja fuera la Ley del Seguro Social, ya que esta última regula las relaciones obrero patronal de particulares y la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual regula precisamente eso la relación obrero patronal entre una persona y el estado, es decir, los trabajadores del Estado, misma que vale la pena decir que Maneja un caso distinto a lo que es la ley del Seguro Social, esto por cuanto los conflictos que se dan en la relación derechohabiente con el Instituto.

Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, en este caso no analizaremos los procedimientos administrativos internos ante el mismo Instituto, sino que nos daremos a la tarea de analizar lo que la Ley del Instituto de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado los menciona respecto a un

conflicto que pasa a ser contencioso, para ello, se analiza el artículo 78 <sup>83</sup>, el cual a la letra dice:

*Artículo 78. Los beneficiarios legales del Trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los Familiares Derechohabientes que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.*

*En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la Administradora respectiva entregarán el saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.*

*El Trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su Cuenta Individual. A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.*

Tras un análisis de la ley del Instituto de Seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado, se concretó que sólo existe un artículo el cual hace referencia ante qué Tribunal deberán de dirimirse los conflictos entre los trabajadores y el estado en su calidad de patrón, este es el artículo 78 arriba citado, mismo que no hace referencia por completo a este tema, sino que en su último

---

<sup>83</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Instituto de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf), fecha de consulta: 10 de abril de 2020.

párrafo hace una mención somera y fugaz de ante qué Tribunal deberán de resolverse este tipo de conflictos, dejando por sí solo muchas dudas sobre el tema, ya que no es concluyente al decir qué tipo de conflictos deberán dirimirse ante el Tribunal de Federal Conciliación y Arbitraje al que hace mención, dejando solamente dos líneas, que son la parte última de este artículo para decir lo siguiente: *cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.*

Ya que el artículo en mención no es muy claro a la hora de referirse ante qué Tribunal se dirimen los conflictos entre los trabajadores y el estado como patrón, esto se puede resolver trasladándonos al artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional<sup>84</sup>, mismo que a la letra menciona:

*Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:*

*I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.*

*II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;*

*III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;*

*IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y*

*V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.*

---

<sup>84</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf), fecha de consulta: 10 de abril de 2020.

Una vez que hemos leído este artículo 124, nos podemos dar cuenta que Se puede complementar la idea del artículo 78 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que claramente este artículo arriba citado nos proporciona los tipos de conflictos que dirime el Tribunal federal de conciliación y arbitraje, mismo que señala en su fracción I, que este Tribunal resolverá los conflictos que surjan entre los trabajadores y los titulares dependencias o entidades del Gobierno federal. es así que nos permite visualizar en su totalidad que a lo que se refiere el artículo 124 de la ley en cita y el artículo 78 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sostienen el mismo supuesto. cabe aclarar que por inferencia no pueden existir los conflictos entre el patrón y el Instituto ya que éstos dos pertenecen al Estado, en donde este último no podría ser juez y parte en un procedimiento contencioso.

A modo de conclusión de este análisis se puede decir que además de los tribunales que contempla la ley del Seguro Social, en el caso de la ley del Instituto de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado, viene a contribuir con un procedimiento contencioso alterno y distinto a los de la primera ley, por lo cual, hasta este punto tenemos 3 distintos tribunales ante los cuales se pueden dirimir un procedimiento contencioso derivado de un conflicto entre los derechohabientes o patronos y los institutos de Seguridad Social en México.

*c) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.*

Ahora toca hablar sobre la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, qué como se ve a continuación es un caso sui generis, ya que la ley en mención no hace referencia a ningún Tribunal ante el cual se puede resolver un conflicto entre los derechohabientes o sus beneficiarios contra el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, ya que leyendo en su integridad dicha ley, no hay referencia alguna de lo anterior. Por lo cual tenemos que referirnos a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa<sup>85</sup>, la cual, en su artículo tercero, fracción VI hace mención a 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:*

*[...]*

*VI. 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.*

*Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;*

*[...]*

Es así como se llega a la conclusión, el Tribunal federal de Justicia administrativa es la instancia procedente para resolver conflictos que surjan entre los derechohabientes y sus beneficiarios en contra del Instituto de Seguridad Social

---

<sup>85</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, México. Puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>, fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

para las Fuerzas Armadas Mexicanas, esto por cuanto a las prestaciones de Seguridad Social qué debe de dotar dicho Instituto a sus asegurados.

Por lo que podemos decir que, hasta este punto, derivado de los 3 institutos de Seguridad Social que se han mencionado, los cuales son IMSS, ISSSTE e ISSFAM, los procedimientos contenciosos que surgen entre los derechohabientes o sus beneficiarios y estos institutos se deberán dirimir según corresponda, ante las aún hoy Juntas Federales de Conciliación, El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa respectivamente.

Hasta este punto de los tribunales que se han mencionado, ninguno es especializado en materia de Seguridad Social, ya que están especializados en el derecho laboral y en el Derecho Administrativo, por lo que no son idóneos para dirimir un conflicto de naturaleza del Derecho de la Seguridad Social.

## **2.2. Legislación aplicable en Argentina**

Una vez que ya vimos lo concerniente a la legislación mexicana, por cuanto a los juicios contenciosos aplicables en materia de Seguridad Social, ahora corresponde analizar la legislación Aplicable en Argentina sobre los procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social, la cual mediante una exhaustiva indagación en el marco jurídico de la República de la Argentina, se halló que al respecto, las siguientes leyes:

- a)** Decreto Ley 1.285/58. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional, y
- b)** Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social.

Analizar estas leyes nos permitirá realizar el comparativo entre la legislación aplicable de México y Argentina, con el objetivo de destacar las similitudes y las diferencias entre una legislación y otra, así como diversos criterios entre un país y

el otro para determinar ante qué Tribunal o Juzgado deberán dirimirse los conflictos en materia de Seguridad Social.

*a) Decreto Ley 1.285/58. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional*

Al día de hoy en la República de Argentina, podemos hallar este decreto ley, en el cual se plasma la organización de la impartición de justicia a nivel federal en el Estado argentino, es decir, en esta norma se contempla cómo se encuentran organizados los tribunales y juzgados de dicha nación, por lo cual es de relevancia el análisis de dicho decreto, ya que es el primer eslabón que se halla para poder comprender de donde proviene la jurisdicción de los procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social en Argentina.

Así pues, a continuación, se analizan los principales artículos de este decreto, mismos que tienen una relación directa con la impartición de justicia en materia de Seguridad Social en Argentina, comenzando por el artículo 1° del Decreto Ley 1.285/58. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional<sup>86</sup>, el que a la letra dice:

*\*Art. 1. El Poder Judicial de la Nación será ejercido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales nacionales de la Capital Federal y los tribunales nacionales con asiento en las provincias y territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.*

---

<sup>86</sup> Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional, Decreto Ley 1.285/58, Buenos Aires, 4 de febrero de 1958, Boletín Oficial, 7 de febrero de 1958, Vigente, de alcance general, Id SAIJ: LNS0001674, puede consultarse en: <http://www.saij.gob.ar/1285-nacional-organizacion-justicia-nacional-federal-todo-territorio-nacional-Ins0001674-1958-02-04/123456789-0abc-defg-g47-61000scanyel?>, fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.



Cómo se observa en este artículo, describe la clasificación jerárquica de las diferentes instancias jurisdiccionales en Argentina, comenzando por la Corte Suprema de Justicia hasta llegar a los tribunales nacionales, señalando claramente la competencia federal de estos tribunales. Dentro de esa clasificación se encuentra los juzgados federales de primera instancia de la Seguridad Social, identificado como su nombre lo dice en una instancia federal, esto se ve reflejado en el artículo 32 del Decreto Ley 1.285/58. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional<sup>87</sup>, Numeral 8, inciso k), el cual a la letra dice:

*ARTICULO 32: Los tribunales nacionales de la Capital Federal estarán integrados por:*

*[...]*

*8. Jueces de Primera Instancia:*

*[...]*

*k) Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social*

*[...]*

Derivado de esta porción normativa, se puede ubicar a los juzgados federales de primera instancia de la Seguridad Social La República Argentina, cómo un juez o un juzgado de primera instancia, dentro de la competencia o jurisdicción de un Tribunal nacional, es decir el carácter de estos juzgados de primera instancia es de el ámbito federal dentro de la jurisdicción del Estado argentino.

Hasta aquí, podemos observar una similitud respecto a las leyes de los institutos de Seguridad Social en México, ya que éstos tienen un rango federal dentro de nuestra legislación mexicana, por lo que, a los tribunales que remiten estas leyes los conflictos en materia de Seguridad Social son de igual manera del ámbito federal, sin embargo, en una primera vista también podemos observar, que este juzgado de primera instancia de la Seguridad Social en Argentina es el único juzgado que resuelve este tipo de conflictos, es decir, conforme a la jerarquización que nos da este artículo 32 del decreto ley en mención, no existe otro Tribunal igual

---

<sup>87</sup> *Idem.*

categoría o inferior que resuelva conflictos en una primera instancia en materia de Seguridad Social y específico de prestaciones de Seguridad Social en el Estado argentino, Circunstancia que no se da dentro de la legislación aplicable en materia de Seguridad Social en México, ya que en nuestro país se contemplan al menos, 3 distintos tribunales o instancias jurisdiccionales a los cual es dependiendo la prestación o dependiendo el Instituto de Seguridad Social, será la jurisdicción que resolverá el conflicto en específico, confirmando nuestra teoría sobre que sí se puede y debe de existir un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México e incluso ir más allá y poder establecer un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México.

Ahora bien, ya habiendo analizado los artículos anteriores qué le dan fundamento a los juzgados de primera instancia en materia de Seguridad Social en Argentina, nos damos a la tarea de analizar la ley específica de creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social en Argentina, misma que se identifica como la Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, en la cual se basa todos los procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social en la República de Argentina, por lo que el análisis comparativo respecto a la legislación aplicable en esta materia se reduce a la ley en cita.

***b) Ley 24.655. Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social***

En este apartado, nos hemos dado a la tarea de analizar la legislación de la República Argentina, aplicable a los procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social, misma que a pesar de tener una serie de leyes que tratan temas en materia de Seguridad Social, como a las que se ha hecho referencia al principio de este capítulo, cuando analizábamos lo referente al marco jurídico de la Seguridad Social en Argentina, por lo que derivado de lo anterior, tenemos como ejemplo la Ley 24,241 Institución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la Ley 19.101 Ley Para el Personal Militar, Ley 24.464 Sistema Federal de la Vivienda, Ley

20.744 de Contrato de Trabajo y sus modificatorias; la Ley 24.013 de Empleo; la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo, entre otras, estas contemplan así como las leyes de los institutos mexicanos de la Seguridad Social, medios de defensa internos o recursos en sede administrativa, pero no así, procedimientos contenciosos, de lo cual se encarga de regular la Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, que contempla los diversos supuestos en los cual es un justiciable puede acudir ante estos juzgados de primera instancia de la Seguridad Social, para resolver un conflicto con alguno de los institutos de Seguridad Social en la República de la Argentina.

Cabe señalar que la Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, ley que lejos de ser una abundante, es realmente una ley muy concreta que nos permite identificar plenamente qué tipo de asuntos se pueden llevar a cabo dentro de la jurisdicción de estos juzgados. Dicha ley consta de solamente 8 artículos y dos anexos, de los cuales destacaremos los artículos más relevantes de la misma, lo que nos permita identificar ante qué autoridad jurisdiccional se tendrá que acudir si surge algún conflicto entre los derechohabientes y sus beneficiarios en contra de las diversas leyes e institutos de Seguridad Social de la República de Argentina.

Continuando con el análisis de la Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social<sup>88</sup>, es hora de enfocarnos en su artículo 1°, mismo que la letra dice:

*ARTICULO 1 - Créase la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, que en la Capital Federal estará integrada por diez (10) Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, con la dotación del personal que se indica en el Anexo I que forma parte integrante de la presente.*

---

<sup>88</sup> Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Ley 24.655, *op. cit.*

Derivado de este artículo primero, podemos observar que se crean y establecen por ley los juzgados de primera instancia en materia de Seguridad Social en Argentina, lo cual a través de esta ley se materializa algo que en México todavía no es posible, qué es el alcanzar una real y efectiva legislación que regule los procesos contenciosos en materia de Seguridad Social en México, ya que si bien es cierto, en México podemos encontrar en distintas leyes, que nos señalan en qué casos y ante qué tipo de Tribunal debe acudir el justiciable para dirimir su conflicto en contra de alguno de los institutos de Seguridad Social en México, no existe la certeza de que ese juzgador tenga una preparación idónea y especializada en materia de Seguridad Social, ya que como hemos venido comentando a lo largo de este trabajo de investigación, es de vital importancia que exista un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, ya que esto apertura de que los juzgadores sean especialistas en la materia y no estén resolviendo asuntos de naturaleza de Seguridad Social, cuando realmente están encargados de resolver asuntos laborales o administrativos, lo que ya ha quedado de manifiesto que no tienen la misma naturaleza jurídica que la Seguridad Social.

Es así como Argentina constituye esta serie de juzgados de primera instancia en materia de Seguridad Social, lo cual, para la situación que vivimos en México es revolucionario, ya que en México ni siquiera tenemos, la unificación de criterios procesales en materia de Seguridad Social, es decir, más allá de que incluso en México se resuelvan conflictos derivados de prestaciones de Seguridad Social en diversos tribunales, al menos podría crearse una ley dónde una vez identificado el conflicto qué tiene como raíz las prestaciones de Seguridad Social, este tipo de conflictos se sometan a un procedimiento específico, atendiendo a la materia, a la trascendencia y el tratamiento de las distintas partes que intervienen en este tipo de asuntos.

Lo anterior es así, ya que en México no existe un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, sin embargo, pienso que al menos debería de existir un procedimiento especial dentro de estos tribunales que resuelven conflictos en materia de Seguridad Social, y que los juzgadores tengan en sus manos un cierto manual o ciertas reglas específicas para la resolución de conflictos derivados de

prestaciones de Seguridad Social, ya que reiteramos, el hecho de que en una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelvan conflictos de naturaleza eminentemente laboral y que en México todavía exista la idea de que el derecho laboral y el Derecho de la Seguridad Social tienen las mismas directrices, se debe de ir superando, ya que como se ha planteado, la naturaleza jurídica del Derecho Laboral y del Derecho de la Seguridad Social son distintas.

Otro de los artículos que nos interesa analizar en este apartado, es el artículo 7° de la Ley 24.655 sobre la Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, mismo que a la letra se cita:

*ARTICULO 7 - Las causas cuyo objeto esté comprendido en las disposiciones del artículo 2 de la presente, que se encuentren radicadas en trámite ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal u otros fueros, pasarán de inmediato a los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, distribuyéndose según lo establezca la Cámara del fuero. De la misma forma se procederá respecto de las ejecuciones de sentencias de la Cámara Federal de la Seguridad Social que a la fecha de instalación de los juzgados creados por el artículo 1 de la presente, se encuentren en trámite ante juzgados de otros fueros.*

En este artículo encontramos algo muy interesante, ya que como deja ver el mismo, antes de esta ley en la República de Argentina se manejaba de cierta forma, cómo se hace actualmente en México, es decir, anterior a esta ley 24.655, los conflictos en materia de Seguridad Social en la República de la Argentina, de igual manera que en México, se solventaban en otros fueros o en otro tipo de tribunales, incluso como él mismo artículo menciona, en Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, incluso otros fueros como lo son la Justicia Nacional del Comercio en Argentina, por lo que podemos interpretar, en Argentina existía el mismo problema que existe actualmente en México, respecto a que su legislación

no contemplaba un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, si no es que hasta esta ley el derecho argentino evoluciona, y tras darse cuenta de qué era necesario el establecer un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social era vital para la protección de los derechos humanos de los justiciables, pero además, qué dicho sistema jurídico argentino maneja cómo ley Suprema los tratados internacionales y su Constitución Nacional, lo que hoy se maneja como el bloque de constitucionalidad, que los obligaba constitucionalmente y convencionalmente a crear un juzgado especializado en materia de Seguridad Social, por lo que ellos se atienden a este derecho humano del debido proceso y del acceso a la justicia para todos sus ciudadanos, es que crean esta ley y por consiguiente los juzgados de primera instancia en materia de Seguridad Social en Argentina.

Sin el afán de ser reiterativos, pero sí haciendo hincapié, que en México (guardando las debidas distancias) comparativamente tenemos el mismo criterio de supremacía constitucional, encontrándose a la par de los tratados internacionales que México ha sancionado y es parte, situación que al igual acontece en el Sistema Jurídico argentino y, que como tal al constituir un bloque de constitucionalidad se debe de respetar a fondo cada tratado o cada convención que México haya celebrado. A pesar de esto, en México estamos muy alejados de poder tener e incluso de generar las condiciones para que se dé el paso para el establecimiento de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, pero esto no debe de ser un impedimento para qué como ciudadanos, como estudiosos del derecho, como investigadores y sobre todo como humanos, debemos exigirle a nuestro Gobierno que genere las condiciones para hacer cumplir cada uno de los derechos humanos que se encuentran las manos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que México es parte, cómo lo es la Convención Interamericana de los Derechos Humanos o la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en los cuales se plasma el derecho humano al acceso a la justicia y la responsabilidad de los Estados, respecto de dotar de suficientes tribunales y los suficientes medios de

defensa, para que un ciudadano los pueda ejercer cuando tenga un conflicto específico.

Por lo que se propone en este trabajo de investigación, consiste en la necesaria reforma estructural de nuestra legislación en materia de Seguridad Social y dar ese paso, que nos permita alcanzar un poco más ese gran objetivo que tienen todos los Estados del mundo y el derecho mismo que es el bienestar y la justicia para sus ciudadanos, ya que cuando al ciudadano no le das las herramientas necesarias para poder defenderse y menos aún le das las condiciones y las autoridades necesarias para garantizarle sus derechos y un derecho tan especial y tan importante como es el Derecho de la Seguridad Social,

Es así que a manera conclusión, se puede decir que la legislación nacional Argentina, podría considerarse que está un paso adelantada respecto a la legislación federal en el Estado mexicano, esto por cuanto al establecimiento de un juzgado de primera instancia de Seguridad Social, de lo cual vamos a abordar ahora, ya que dichos juzgado se denominan de primera instancia, ya que dentro de la legislación Argentina y en concreto cómo lo dicta el Decreto Ley 1.285/58 sobre la Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional, en el artículo 32, Numeral 6, inciso h)<sup>89</sup>, el cual a la letra dice:

*ARTICULO 32: Los tribunales nacionales de la Capital Federal estarán integrados por:*

*[...]*

*6. Cámaras de Apelaciones de la Capital Federal:*

*[...]*

*h) Nacional Federal de la Seguridad Social.*

*[...]*

Atendiendo a la letra de esta porción normativa, se puede entender perfectamente porque se les denominan a los juzgados de primera instancia de la

---

<sup>89</sup> Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional, *Decreto Ley 1.285/58, op. cit.*

Seguridad Social, Porque efectivamente el estado argentino no se limita solamente en establecer un juzgado que pudiese resolver asuntos de materia de Seguridad Social, sino que no solamente se queda ahí, ya que también contempla las cámaras de apelaciones de la Capital Federal, entre ellas está la Nacional Federal de la Seguridad Social, qué como su nombre lo indican no es otra cosa más que un Tribunal de apelación, es decir, un Tribunal de segunda instancia en materia de Seguridad Social a nivel nacional en la República de la Argentina, es por eso que es de destacar y básicamente es el motivo por el cual se decidió hacer el estudio comparativo con el Estado de Argentina, a juicio propio, si bien es cierto no podría adaptarse o amalgamarse completamente el mismo sistema que se da en Argentina en México, pero sí creo ese modelo a seguir por las similitudes los sistemas jurídicos de cada país, que a pesar de que no son iguales, siguen el mismo modelo Bismarkiano, en el cual el Bismarck sostiene que es necesario integrar un poco de las características del socialismo para evitar tener un sistema socialismo, pero además, agrega, que el Estado debe reconocer su misión y obligación de promover positivamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad, y particularmente de los más débiles y necesitados, utilizando los medios con los que dispone la colectividad, donde el Estado es el administrador de dichos recursos<sup>90</sup>.

### 3. Análisis comparativo de los Tribunales y/o Juzgados que dirimen controversias en materia de Seguridad Social en México y en Argentina.

En este apartado analizaremos las similitudes y las diferencias entre los juzgados o tribunales que resuelven los asuntos o conflictos en materia de Seguridad Social en México, frente a los juzgados de primera instancia de la Seguridad Social de la República de Argentina, destacando su estructura Orgánica, sus competencias y por qué son o no son idóneos para dirimir este tipo de conflictos, esto partiendo de la base, de que ya hemos estudiado la legislación aplicable estos,

---

<sup>90</sup> Cfr. Sánchez Castañeda, Alfredo, *La seguridad y la protección social en México, su necesaria reorganización*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 6.



tanto en México como la República de Argentina, por lo que ahora trataremos de hacer un estudio comparativo un poco más práctico respecto a la idoneidad efectividad de dichos tribunales, todo esto a la hora de resolver un conflicto en materia de Seguridad Social.

Siguiendo el hilo conductor que hasta ahora hemos manejado en este capítulo, comenzaremos analizando los tribunales contenciosos en materia de Seguridad Social en México, los cuales, como ya hemos analizado son variados, entre los que destacan las hasta el día de hoy Juntas Locales y Federales Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje Y el Tribunal Federal de Justicia administrativa, por cuanto a La República Argentina, analizaremos las mismas características pero los juzgados federales o Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social.

Una característica muy importante que vamos a destacar en este análisis comparativo es si estos tribunales contemplan un Tribunal de apelación o de segunda instancia, lo cual a título personal es una característica muy importante, ya que tanto las constituciones de ambos países como los tratados internacionales de los que son parte, obliga a tener una segunda instancia en cualquier proceso contencioso o jurisdiccional de los países.

### **3.1. Tribunales contenciosos en materia de Seguridad Social en México**

En esta sección analizaremos lo concerniente a los tribunales contenciosos que dirimen los conflictos en materia de Seguridad Social en México, para efectos de esta explicación los dividiremos en dos materias:

- I. Los tribunales laborales, y
- II. Los tribunales en sede administrativa.

Por cuanto los tribunales laborales, nos referimos a los tribunales de corte federal que resuelven este tipo de conflictos en materia de Seguridad Social, como lo son el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, Respecto a los tribunales en sede administrativa, nos

referimos al Tribunal Federal de Justicia administrativa, el cual cómo se verá a continuación, también conoce de conflictos en materia de Seguridad Social.

Como ya se ha señalado, los tribunales que dirimen conflictos en materia de Seguridad Social en México, son tribunales que no son especializados en la materia, sino que el legislador mexicano ha dejado de lado la materia de Seguridad Social, creyendo quizá que no es tan importante y la insertado en diversos instrumentos legales, lo cual generó que dependiendo el instrumento legal o ley en la cual exista regulación en materia de Seguridad Social, el camino que va a tomar para que en caso de que exista un conflicto entre los derechohabientes o beneficiarios con alguno de los institutos encargados de la Seguridad Social en México, estos deberán de remitirse a diversos tribunales, lo cual como se ha señalado esto conlleva a que los juzgadores que se encargan actualmente en México de dirimir este tipo de conflictos, no garanticen un conocimiento pleno en la materia y mucho menos garanticen la obtención de un resultado conforme a la naturaleza jurídica de la Seguridad Social, si bien es cierto que este tipo de tribunales puede darle la razón a los derechohabientes o sus beneficiarios, este tipo de resoluciones son circunstanciales ya que como se ha manifestado en líneas anteriores, muchas veces no atienden ni atacan el problema desde la perspectiva de la Seguridad Social, sino que resuelven este tipo de problemáticas a través de la lente del Derecho Laboral o del Derecho Administrativo, lo cual dista por mucho si se toma un enfoque del Derecho de la Seguridad Social.

### **3.1.1. Tribunales laborales**

En anteriores líneas se ha comentado que algunos conflictos en materia de Seguridad Social sí dirimen a través de tribunales laborales, esto es así, cuando existe un conflicto entre un derechohabiente o sus beneficiarios en contra:

- I. El Instituto Mexicano del Seguro Social, y
- II. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En el primer caso, bajo la Ley del Seguro Social, en específico en su artículo 295<sup>91</sup> de la ley en mención, prevé que, en caso de dichos conflictos, el procedimiento contencioso deberá de resolverse ante los Tribunales Federales en materia laboral, qué cabe señalar que dichos Tribunales no están vigentes hoy en día en México, si no que aún vigentes las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, independientemente la denominación actual de dichos Tribunales, debe destacarse que dicha instancia es eminentemente en materia laboral, la cual trata conflictos en su raíz entre empleados y empleadores y no así conflictos contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, esto a pesar que se le da la facultad de conocer de estos asuntos.

#### 3.1.1.1. Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JLCyA)

En el mismo tenor, hablaremos de la competencia de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje que, conforme a la última gran reforma de la Ley Federal del Trabajo del 2018, se convertirán en Tribunales Federales en Materia Laboral, mismos que cuentan con plena jurisdicción, teniendo su fundamento en lo dispuesto en la fracción XX del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

**Artículo 123.** *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

**A.** *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*[...]*

**XX.** *La resolución de las diferencias o los **conflictos entre trabajadores y patrones** estará a cargo de los **tribunales laborales del Poder Judicial***

---

<sup>91</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Seguro Social, op. cit.*

**de la Federación o de las entidades federativas**, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y **deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral**. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

[...]

Como se puede leer en esta porción constitucional, estos Tribunales Federales en materia Laboral, tienen a su cargo el conocimiento y la resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos relacionados con ellas y, que cuyos integrantes de dichos Tribunales (jueces, secretarios, notificadores y auxiliares) deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral, y es así que tenemos aquí una característica muy particular, pero además, explícita sobre la naturaleza jurídica de los juzgadores que deberán resolver estos conflictos, el texto constitucional arriba citado no menciona que dicho personal de los Tribunales Federales en materia Laboral, deberán ser especializados en Seguridad Social, menciona que deben de estar preparados en materia laboral.

Y aunque se podría decir que todo lo anterior es más que obvio, ya que dichos Tribunales tienen en su denominación la materia en la cual se desarrollarán, esta situación no es clara para el legislador, el cual otorga competencia a estos tribunales según el artículo 698 de la Ley Federal del Trabajo<sup>92</sup>, que a la letra se cita:

*Artículo 698.- Será competencia de los Tribunales de las Entidades Federativas, conocer de los conflictos que se susciten dentro de su jurisdicción, que no sean de competencia Federal.*

*El Tribunal Federal conocerá de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política y 527 de esta Ley.*

Ahora bien, en la misma línea de ideas, tenemos que conforme a la fracción XXXI, Apartado A del artículo 123 constitucional<sup>93</sup>, la competencia se dicta como sigue:

**Artículo 123.** *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

**A.** *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*[...]*

**XXXI.** *La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la*

---

<sup>92</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 1970, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf), fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

<sup>93</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

*competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos*

*a:*

*a) Ramas industriales y servicios.*

- 1. Textil;*
- 2. Eléctrica;*
- 3. Cinematográfica;*
- 4. Hulera;*
- 5. Azucarera;*
- 6. Minera;*
- 7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;*
- 8. De hidrocarburos;*
- 9. Petroquímica;*
- 10. Cementera;*
- 11. Calera;*
- 12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;*
- 13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;*
- 14. De celulosa y papel;*
- 15. De aceites y grasas vegetales;*
- 16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;*
- 17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;*
- 18. Ferrocarrilera;*
- 19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;*
- 20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y*

*21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;*

*22. Servicios de banca y crédito.*

*b) Empresas:*

*1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;*

*2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las*

*industrias que les sean conexas; y*

*3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.*

*c) Materias:*

*1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;*

*2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;*

*3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;*

*4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y*

*5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente.*

Ahora bien, por cuanto a lo que se refiere al 527<sup>94</sup> de la Ley Federal del Trabajo, menciona básicamente la misma competencia sobre los tipos de conflictos

---

<sup>94</sup> Competencia constitucional de las autoridades del trabajo:

Artículo 527.- La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de:

I. Ramas industriales y de servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; y
22. Servicios de banca y crédito.

II. Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato, o concesión federal y las industrias que les sean conexas. Para los efectos de esta disposición, se considera que actúan bajo concesión federal aquellas empresas que tengan por objeto la administración y explotación de servicios públicos o bienes del Estado en forma regular y continua, para la satisfacción del interés colectivo, a través de cualquier acto administrativo emitido por el gobierno federal, y



que dicta la fracción XXXI, Apartado A del artículo 123 constitucional ya citado, por lo que se puede decir que en estos artículos donde se establece la competencia de estos Tribunales Federales en Materia Laboral, en ningún momento se le menciona que sean competentes para resolver conflictos en materia de Seguridad Social, sino que esta facultad de resolver este tipo de asuntos, la concede la misma Ley del Seguro Social en su artículo 295<sup>95</sup> a estos tribunales, siendo esta última la ley, la que se encarga de regular las relaciones de los trabajadores y patrones con el Instituto Mexicano del Seguro Social, instituto que se encarga de dotar de las prestaciones de Seguridad Social a los derechohabientes y sus beneficiarios.

Por lo que es evidente que este tipo de tribunales no son aptos para llevar a cabo un procedimiento contenciosos o juicio en materia de Seguridad Social, ya que están destinados para una materia en específico como lo es el Derecho Laboral, por lo que a la hora de resolver los conflictos en materia de Seguridad Social, no lo resuelven atendiendo la naturaleza del Derecho de la Seguridad Social, sino que se resuelven conforme a las reglas y procedimientos que marca la Ley Federal del Trabajo y no por un procedimiento exclusivo en materia de Seguridad Social.

Otra característica de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje consiste en la sectorización administrativa y presupuestaria que tiene en el ámbito de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En esa directriz, conviene destacar que, la base legal de la sectorización a que nos referimos está en el artículo 40 fracción

---

3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También corresponderá a las autoridades federales lo relativo al cumplimiento de las obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Corresponderá a la Autoridad Registral conocer únicamente los actos y procedimientos relativos al registro de todos los contratos colectivos, reglamentos interiores de trabajo y de los sindicatos.

<sup>95</sup> *Ley del Seguro Social*

Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales Federales en materia laboral, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>96</sup>, en cuyos términos, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, corresponde entre otras cosas, el despacho de los asuntos consistentes en coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales De Conciliación y Arbitraje así como vigilar su funcionamiento<sup>97</sup>, incluso aquí vemos un desfase en la armonización legislativa, ya que mientras que en la Ley Federal del Trabajo se maneja como Tribunales Federales en materia Laboral, en esta Ley Orgánica en cita, se maneja aún como Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, amén de lo anterior, también se puede destacar que hasta este año, dichas juntas se ubican en el Poder Ejecutivo Federal y no así en el Poder Judicial de la Federación, por lo que hasta en tanto no se aterrice la reforma de la Ley Federal del Trabajo, por cuanto a la transformación de Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje a Tribunales Federales en materia Laboral, es otro motivo por el cual es necesario de que exista un Juzgado e incluso un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, pero incluso sin este último elemento, la necesidad de crear un Tribunal especializado en Seguridad Social existe.

### 3.1.1.2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Ahora toca analizar lo respectivo al Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, el cual es un órgano de impartición de justicia eminentemente laboral competente para dar solución a los conflictos laborales individuales y colectivos que se suscitan entre órganos de la Administración Pública Federal y sus trabajadores u organizaciones sindicales.

En fecha 5 de diciembre de 1960, se publicó mediante Diario Oficial de la Federación, la reforma que adiciona el Apartado “B” al Artículo 123 Constitucional, en el cual, se destaca la fracción XII establece que los conflictos individuales,

---

<sup>96</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf), fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

<sup>97</sup> *Cfr. Idem.*

colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje<sup>98</sup>, tal disposición precisa la naturaleza constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a continuación se cita la porción constitucional mencionada:

*Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*[...]*

*B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:*

*[...]*

*XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.*

*[...]*

Como se puede leer textualmente, esta porción constitucional no es clara por cuanto, a la competencia del Tribunal ya que solo menciona que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que para aclarar cuál es específicamente la competencia de este Tribunal, habrá que remitirse a la ley reglamentaria, competencia es así que conforme al artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional<sup>99</sup>, que a la letra dice:

---

<sup>98</sup> Cfr. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, *Conócenos, El Tribunal Federal De Conciliación Y Arbitraje*, Puede consultarse en: [http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Quienes\\_Somos](http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Quienes_Somos), fecha de consulta: 10 de junio de 2020.

<sup>99</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, México. Puede consultarse en

*Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:*

*I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.*

*II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;*

*III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;*

*IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y*

*V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.*

De acuerdo con este artículo 124 en cita, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al igual que el Tribunal Federal en materia Laboral, tiene facultades para dirimir cuestiones meramente de naturaleza laboral, la única diferencia entre los primeros y los segundos, son el tipo de relaciones empleado empleador que atienden, mientras que los Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje atienden conflictos entre los trabajadores que tienen como empleador a alguno de los órganos de Gobierno de la Administración Pública Federal, los Tribunales Federales en materia Laboral atiende las relaciones empleado empleador entre particulares, sin embargo, a pesar de esto, en las porciones normativas que se han citado, no se contemplan una competencia en materia de Seguridad Social, derivadas de las relaciones entre los Institutos que dotan a los trabajadores de prestaciones de Seguridad Social, ya sea por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social o el que le corresponde a los trabajadores del Estado que es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por lo tanto, caemos en el mismo supuesto, ya que simplemente un Tribunal como el que se analiza, no debería estar

---

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf), fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

facultado para resolver conflictos de naturaleza de Seguridad Social, reforzando la idea de que debe existir un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje funciona en Pleno y Salas, esto con fundamento en los artículos 118 y 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional<sup>100</sup>, se integra de la siguiente forma:

- El Pleno se integra con los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el presidente de la República, quien funge como Presidente del Tribunal. Cuenta con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia.
- Las Salas. Por acuerdo del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 15 de abril de 2009, se amplía de cuatro a ocho Salas. Cada Sala se integra por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de cada una de las Salas. Además de las Salas, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias. Para su funcionamiento, en cada Sala y Sala Auxiliar habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.
- El Secretario General de Acuerdos. El artículo 122 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos.

---

<sup>100</sup> *Cfr. Idem.*

- Conciliadores. El Tribunal cuenta con Conciliadores encargados de prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que le encomiende el presidente de éste, interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención.
- Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. EL Tribunal cuenta también con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que se integra por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de la Ley en cita, intervendrán al interponer los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Del análisis en su conjunto de la competencia y facultades, así como, como la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se puede claramente observar, que dichas características atienden puramente a las relaciones laborales entre los trabajadores y los órganos de la Administración Pública Federal, es decir, siguen la observancia al Derecho Laboral Burocrático, por lo que estos tribunales no son idóneos para llevar a cabo procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social.

A pesar de todo lo anterior, es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la que somete los procedimientos en materia de Seguridad Social a los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, esto se da mediante el artículo 78 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>101</sup>, en su último párrafo menciona: *Artículo 78.- [...] Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.*

Por lo que en concreto, es la única referencia legal que menciona que los conflictos en materia de Seguridad Social entre derechohabientes y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se van a resolver ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo cual, existe una gran falta de regulación al respecto, y dadas así las cosas, si no existe ni siquiera un fundamento convincente y claro, mucho menos certeza jurídica hallará un justiciable al acudir a este Tribunal a dirimir un conflicto en materia de Seguridad Social, ante una autoridad eminentemente creada para el Derecho Laboral Burocrático.

### **3.1.2. Tribunal Federal en sede Administrativa**

Por último, tenemos a los Tribunales en sede administrativa en México que resuelven asuntos en materia de Seguridad Social, en este caso específico, tenemos un solo caso aplicable, que es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que atiende conflictos entre derechohabientes o sus beneficiarios en contra del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, dicha circunstancia no se encuentra ni siquiera mencionada en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es decir, que el fundamento legal que sustenta el que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conozca de asuntos de Seguridad Social, no se halla en la ley del instituto.

Es así que, hallamos el fundamento legal para que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conozca de conflictos relacionados entre los derechohabientes y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas

---

<sup>101</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. Cit.*

Mexicanas en la fracción Vi, del artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>102</sup>, que a la letra dice:

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

*[...]*

*VI. 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.*

*Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;*

*[...]*

Analizando esta porción legal, podemos ver que dicho Tribunal Federal de Justicia Administrativa si es competente de resolver los conflictos de Seguridad Social que se enuncian en el artículo en cita, sin embargo, al igual que en los casos anteriores, esta autoridad no corresponde a la naturaleza jurídica de la Seguridad Social, por lo que la autoridad resuelve desde el punto de vista del Derecho

---

<sup>102</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, op. cit.



Administrativo y no del Derecho de la Seguridad Social, esto es así ya que el artículo 3° en cita, comienza con la siguiente frase *El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos [...]*, lo cual nos indica que dichos juicios en materia de Seguridad Social no se resolverán desde el enfoque del Derecho de la Seguridad Social, sino que evidentemente se resolverán desde el enfoque del Derecho Administrativo, lo cual deja en una incertidumbre legal a los justiciables, ya que en primer lugar, la propia Ley del Instituto no menciona ante quién deberá de reclamar en dado caso en que el justiciable quisiera interponer un juicio en contra de las determinaciones del mismo Instituto, pero además, una vez superando ese obstáculo, debe de acudir ante una instancia la cual no esta en su naturaleza jurídica llevar a cabo dichos procedimientos, por lo cual no están capacitados para resolver con los criterios adecuados este tipo de conflictos.

### **3.2. Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social en Argentina**

Como ya hemos mencionado a lo largo de este capítulo, el país con el cual se está haciendo este análisis comparativo es con Argentina, en donde el sistema de Seguridad Social en la República Argentina está basado en el modelo bismarkiano de contingencias sociales, en el cual los órganos administrativos e incluso los judiciales encargados de dirimir los conflictos, varían según el tipo de contingencia a la que pertenezca el reclamo.

Para las contingencias de vejez, invalidez, muerte y desempleo, siendo el organismo encargado de su administración es precisamente la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), las resoluciones que dicte esta entidad estatal pueden ser administrativamente recurridas ante un órgano creado dentro de la estructura con el objeto de dirimir conflictos, denominado Comisión Revisora de la Seguridad Social (CARSS). El reclamo a este órgano no es obligatorio y la resolución que se dicte puede ser directamente impugnada ante los Tribunales Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, ya que todo esto es en un

plano interno y bajo reglas del procedimiento no contencioso, no detallaremos más al respecto.

Los Tribunales de Primera Instancia fueron creados con posterioridad a las reformas de 1991, ya que anteriormente, tratándose de una materia no estatal (Seguridad Social), su tratamiento estaba a cargo de la Cámara Nacional de la Seguridad Social mediante un mecanismo rápido y eficaz de apelación.

Dicha Cámara también fue transformada en Cámara Federal al ser estatizados todos los sistemas, pero el procedimiento de apelación directo a la Cámara fue conservado cuando se trata de cuestiones relativas a la recaudación de las cotizaciones, además, se convirtió en la segunda instancia en procedimientos contenciosos en materia de Seguridad Social.<sup>103</sup>

### **3.2.1. Su organización interna**

Respecto a la organización de los Juzgados de Primera Instancia de la Seguridad Social, la Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, en su artículo primero nos menciona al respecto:

*ARTICULO 1 - Créase la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, que en la Capital Federal estará integrada por diez (10) Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, con la dotación del personal que se indica en el Anexo I que forma parte integrante de la presente.*

Es así como se puede observar en este primer artículo en cita, dos elementos, el primero, que se crea la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, y el segundo, que se dicha instancia se integra por 10 juzgados

---

<sup>103</sup> Cfr. E. Cippolletta, Graciela, *La Seguridad Social en la República Argentina*, Revista Latinoamericana de Derecho Social Núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, enero-junio de 2009, p. 40.

federales de primera instancia de la Seguridad Social, así, cada uno de estos juzgados a su vez se compondrían, de acuerdo con el anexo 1 de la Ley 24.655, de la siguiente manera:

#### *ANEXO I*

##### *ARTICULO 1 - Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social de la Capital Federal Planta de Personal:*

- 1 Juez de Primera Instancia.*
- 1 Secretaría de Primera Instancia.*
- 1 Prosecretario Administrativo.*
- 1 Oficial mayor (Secretario privado).*
- 1 Auxiliares administrativos.*
- 1 Ayudante (Ordenanza).*

De tal manera, que cómo se señala en este artículo, se puede interpretar que el artículo primero de esta Ley 24.655 básicamente describe la estructura y la cantidad de juzgados de primera instancia en materia de Seguridad Social en la República Argentina, es decir, es la parte Orgánica de estos juzgados.

Que cabe resaltar, que todo esta estructura y organización de los Juzgados de Primera Instancia de la Seguridad Social, van dirigidos completamente al desarrollo jurisdiccional en materia de Seguridad Social de la República de Argentina, por lo que hace a este modelo comparativamente más efectivo que el de nuestro país, ya que mínimamente tienen personal y jurisdicción especializada en materia de Seguridad Social, circunstancia que en México no existe.

#### **3.2.2. Su competencia**

Un elemento de gran importancia es la competencia de estos Juzgados de Primera Instancia de la Seguridad Social, la cual se contempla en el artículo 2° de

la Ley 24.655 Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, el cual a continuación se cita:

*ARTICULO 2 - Los juzgados creados por la presente, serán competentes en:*

- a) Las causas enunciadas en el artículo 15 de la Ley 24.463.*
- b) Las demandas que versen sobre la aplicación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establecido por la Ley 24. 241 y sus modificatorias.*
- c) Las demandas que versen sobre la aplicación de los regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.*
- d) El amparo por mora previsto en el artículo 28 de la Ley 19.549, modificada por la Ley 21.686, en materia de Seguridad Social.*
- e) Las ejecuciones de créditos de la Seguridad Social perseguidas por la Dirección General Impositiva en ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 507/93.*
- f) Las causas actualmente asignadas a la Justicia Nacional de Primera Instancia del Trabajo por el artículo 24 de la Ley 23.660.*

Como se puede observar, la competencia de estos Juzgados de Primera Instancia de la Seguridad Social es eminentemente en materia de Seguridad Social, especializándose sólo en esta materia, atendiendo según su competencia, lo siguiente:

- I. Las impugnaciones de las resoluciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Esta impugnación se hará mediante demanda de conocimiento pleno dentro de un plazo de caducidad de 90 días.
- II. Las demandas que versen sobre la aplicación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones establecido por la Ley 24.241 y sus modificatorias.
- III. Las demandas que versen sobre la aplicación de los regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las fuerzas armadas y de seguridad.
- IV. El amparo por mora previsto en materia de Seguridad Social.
- V. Las ejecuciones de créditos de la Seguridad Social.

Además de lo anterior, estos Juzgados de Primera Instancia de la Seguridad Social tienen otra característica que les concede el marco jurídico en materia de Seguridad Social en Argentina, esto es que a la Cámara Federal de la Seguridad Social, transformada en fuero federal, se le otorgó competencia en los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los juzgados federales de primera instancia de la Seguridad Social de la capital federal, esto conforme al artículo 32, Numeral 6, inciso h) del Decreto Ley 1.285/58 sobre la Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional<sup>104</sup>, mismo que ya se había citado con anterioridad.

---

<sup>104</sup> *Cfr. Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional, Decreto Ley 1.285/58, op. cit.*

## **CAPÍTULO CUARTO**

Propuestas de reforma al marco jurídico aplicable en materia contenciosa de la Seguridad Social en México y de creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México

SUMARIO: 1. Las propuestas de investigación y su justificación. 2. Propuesta de reforma al marco jurídico aplicable en materia contenciosa de la Seguridad Social en México. 2.1. Propuesta de reforma a la a la Ley de Asistencia Social. 2.2. Propuesta de reforma a la a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. 2.3. Derogación de las fracciones VI y VII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Justicia Administrativa. 2.4. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 2.5. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 2.6. Propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social. 2.7. Ley Federal del Trabajo. 2.8. Ley General de Desarrollo Social. 3. Creación de un Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social. 3.1. Integración y funcionamiento del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social. 3.1.1. Estructura orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social. 3.1.2. Competencia del Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social.

### **1. Las propuestas de investigación y su justificación.**

Una vez que se han establecido a lo largo de este trabajo de investigación, una serie de elementos para comprobar que es necesario en México un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, es momento de que se plasme la propuesta de esta investigación, la cual es precisamente el análisis del cómo se estructuraría y qué elementos contemplaría, desde nuestro punto de vista, la

propuesta se divide en dos grandes puntos que se desarrollan en este capítulo, los cuales son:

- I. La reforma del marco jurídico aplicable de los procesos contenciosos en materia de Seguridad Social en México; la cual consiste en la armonización de la legislación mexicana, para que todas las normas que otorguen prestaciones de Seguridad Social, contemplen que en caso de que surja alguna controversia entre los derechohabientes y sus beneficiarios y las instituciones y/o institutos encargados de dotar de esas prestaciones, rebasando la instancia administrativa y que exista la necesidad de entrar a una instancia contenciosa, toda la normatividad mencionada dirija estos casos al Tribunal especializado en materia de Seguridad Social que se propone, y
- II. La creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México; esta es la principal propuesta de este trabajo de investigación, propuesta que se desarrolla en este capítulo, que de manera simple y sencilla como se ha manejado a lo largo de este trabajo de investigación, no es más que la creación de una instancia jurisdiccional idónea y especializada en materia de Seguridad Social en México.

Como se mencionó a lo largo de los capítulos anteriores, existen muchas razones por las cuales debe de existir una autoridad especializada en esta materia, ante la cual se puedan dirimir los conflictos que se surjan entre los institutos que se encargan de dotar de las prestaciones de Seguridad Social en México y sus derechohabientes y los beneficiarios de estos, ya que no basta con una instancia administrativa interna de cada instituto, para resolver este tipo de conflictos.

Lo anterior como lo vimos en el primer capítulo de este trabajo de investigación, cuando se planteó el análisis del caso de Sara, en donde esta última en su calidad de beneficiaria de un derechohabiente del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), exige a dicho instituto la pensión que por derecho le correspondía, sin embargo, en este caso en específico

y como muchos otros de la vida diaria, Sara se enfrenta a una serie de complicaciones y de impedimentos que el mismo Instituto le antepone, todo con el fin de no otorgar la prestación que por derecho le correspondía, llegando al extremo de tener que realizar procedimientos judiciales alternos y llegando a un juicio contencioso.

Todo esto cierra un círculo en el cual se destaca la falta de certeza jurídica en contra de la misma Sara, ya que la autoridad encargada de resolver este caso, ya en una instancia contenciosa le corresponde un Tribunal que no tiene que ver con la naturaleza jurídica de su entonces conflicto, por lo que ese camino de lleno de *baches legales*, en donde si bien es cierto se le concedió a Sara un fallo a favor, esto no fue por una fundamentación y motivación cimentados en el Derecho de la Seguridad Social, sino que, se basó en la lógica de un Tribunal que es especializado en materia del Derecho Administrativo, por cual hallamos una justificación suficiente y bastante para decir que se debe de crear un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, esto para garantizar la certeza jurídica de en la resolución de este tipo de conflictos y dotarle al justiciable de una autoridad que sea acorde a la materia del conflicto que se pretende resolver.

Por otro lado, como parte de la justificación del porqué se necesita la creación de un Tribunal en materia de Seguridad Social en México, es que en materia de Derecho Internacional Público, el Estado mexicano se ha comprometido a garantizar el acceso a la justicia en materia de Seguridad Social ante un tribunal competente, como lo establece el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), ratificado por México en 1961, que en sus numerales 1 y 3 del artículo 70 a la letra dice:

*Artículo 70*

1. *Todo solicitante deberá tener derecho a apelar, en caso de que se le niegue la prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad.*

*[...]*



*3. Cuando las reclamaciones se lleven ante tribunales especialmente establecidos para tratar de los litigios sobre Seguridad Social y en ellos estén representadas las personas protegidas, podrá negarse el derecho de apelación.*

[...] <sup>105</sup>

Es así que de la lectura de la porción normativa anterior, es de notar que el Estado mexicano está obligado a establecer tribunales especializados en materia de Seguridad Social, los cuales tendrían que dirimir los conflictos entre los derechohabientes y las instituciones de Seguridad Social, motivo por el cual es necesario un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, tal es el caso de lo que se analizó en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, que a través del Derecho Comparado hemos podido escudriñar, ya que otros países en el mundo han erigido un tribunal en la materia, específicamente tocamos el caso de un país de Latinoamérica que lo ha establecido, este es el caso de Argentina, que contempla los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social en Argentina, los cuales tienen una competencia federal, es decir, guardando las debidas diferencias entre la sociedad argentina y la mexicana, así como el régimen jurídico de cada país, se cree que tomar este modelo argentino, se puede adecuar al ámbito mexicano y así con ello estar en posibilidad de dotar de un Tribunal Especializado en materia de Seguridad Social en México.

Ahora bien, como se pudo analizar en el segundo capítulo de este trabajo, una de las razones más importantes por el cual es necesario un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, es porque dependiendo del instituto de Seguridad Social que existen en el país, de acuerdo a su legislación de cada uno de estos, se deberá acudir con diversas autoridades para resolver su conflicto ya en una instancia contenciosa, esto dependiendo el tipo de conflicto y del instituto que se trate, remitiendo este tipo de conflictos a tribunales como las Juntas

---

<sup>105</sup> Organización Internacional del Trabajo, C102 - Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), núm. 102, Convenio relativo a la norma mínima de la Seguridad Social, Entrada en vigor 27 abril 1955, Ginebra 1952.

de Conciliación y Arbitraje o Tribunales Laborales, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Justicia Administrativa e incluso algunos asuntos deberán someterse a la jurisdicción de tribunales civiles.

Es claro que independientemente que cada uno de los institutos que se encargan de dotar las prestaciones de Seguridad Social en México, tengan su propia legislación y procedimientos administrativos internos para resolver este tipo de conflictos sin llegar a una instancia contenciosa, al tratarse de prestaciones de Seguridad Social, todos los institutos deberían de contemplar una sola autoridad jurisdiccional para la resolución de conflictos ya en un nivel contencioso, es por ello que cada una de estos institutos así como su legislación deberán de contemplar y remitir a un solo Tribunal especializado en materia de Seguridad Social.

## 2. Propuesta de reforma al marco jurídico aplicable en materia contenciosa de la Seguridad Social en México

Par poder plantear correctamente nuestra propuesta de la creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, primero debemos analizar qué impacto jurídico legislativo se presenta con la creación de un nuevo Tribunal como este, es así que en este apartado se analizará cuales serían las normas o leyes que deberán de reformarse para tener una adecuada armonización normativa y así crear las condiciones jurídicas para tal efecto.

Ahora bien, como primer punto, tenemos que analizar que para realizar una correcta armonización legal, debemos de considerar qué leyes tendrán un impacto directo e indirecto con la creación de un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, en el capítulo anterior analizamos la legislación aplicable en materia de Seguridad Social, pero en una instancia contenciosa, es decir, solamente nos acotamos a la normatividad que contempla ante qué tribunales se someten los conflictos en materia de Seguridad Social, sin embargo, para contemplar una reforma integral a la legislación actual mexicana, debemos ver más allá, es por ello que a continuación se muestran todo el marco normativo de la

Seguridad Social en México a nivel federal, que bajo la propuesta de este trabajo de investigación sufrirá alguna reforma a su contenido y así dar paso a la creación del Tribunal que se propone, a continuación se presentan las leyes que se proponen reformar:

Leyes ordinarias federales para reformarse:

- Ley de Asistencia Social;
- Ley del instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
- Ley del Seguro Social;
- Ley Federal del Trabajo;
- Ley General de Desarrollo Social;
- Ley General de Educación;
- Ley General de Salud;
- Ley Orgánica del Tribunal Federal Justicia Administrativa.

Además, se plantean las siguientes propuestas de leyes, que complementan y crearán las condiciones necesarias para la creación del Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México:

- Ley Federal del Procedimiento Contencioso en materia de Seguridad Social
- Ley Orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social

Pero, vamos paso a paso, por lo que comenzaremos a enunciar cada una de las leyes que se han mencionado y sus propuestas de reforma que se consideran fundamentales para la propuesta de este trabajo de investigación.

## 2.1. Propuesta de reforma a la Ley de Asistencia Social

Comenzamos con la Ley de Asistencia Social, la cual como se menciona en su artículo 2º, esta ley tiene *por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia*<sup>106</sup>.

Derivado de esta porción normativa donde se describe el objeto de la ley que se analiza, podemos decir que eminentemente es una ley que contiene derechos en materia de Seguridad Social, es así que, al ser una ley donde se otorga asistencia social existen sujetos que reciben la misma, por lo cual, podemos decir que en caso de surgir algún conflicto entre los ciudadanos a quienes se les otorga esta asistencia social y alguna de las instituciones del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, este tipo de conflictos deberán de resolverse como lo menciona el artículo 68<sup>107</sup> de la misma ley en mención, el cual menciona que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de Asistencia Social y demás disposiciones que de esta se deriven, podrán recurrirlas administrativamente de conformidad con lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las leyes estatales correspondientes.

Como se puede observar claramente, en este caso, la Ley de Asistencia Social, no contempla más que una instancia administrativa, sin embargo, si el conflicto se lleva más allá de esta resolución administrativa, tenemos el caso que nuevamente nos dirige a los tribunales administrativos, lo cual se ha dejado en claro a lo largo de este trabajo de investigación, que dicha circunstancia es improcedente, ya que los tribunales administrativos no son de la misma naturaleza jurídica del

---

<sup>106</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Asistencia Social*, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004, puede consultarse en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270\\_240418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_240418.pdf), fecha de consulta 18 de enero 2021.

<sup>107</sup> Cft. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Asistencia Social*, Op. cit.

Derecho de la Seguridad Social, por lo que se propone la siguiente reforma al artículo 68 de la Ley de Asistencia Social:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 68.</p> <p>Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven, podrán recurrirlas administrativamente de conformidad con lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las leyes estatales correspondientes.</p>	<p>Artículo 68.</p> <p>Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven, se notificarán al sujeto, concediéndole un plazo de quince días hábiles para la interposición de su escrito de inconformidad. Si lo estimare pertinente, en el mismo escrito de inconformidad ofrecerá pruebas, las cuales se recibirán en un plazo de cinco días siguientes a la terminación del plazo anterior.</p> <p>Si aún dictada la resolución de la inconformidad, subsistiere la controversia entre los sujetos y alguno de las instituciones del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, podrá iniciarse un procedimiento contencioso que deberá tramitarse de acuerdo con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso en materia de Seguridad Social.</p>

## 2.2. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Ahora, la ley que se propone reformar es la que rige al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en este caso en particular, como ya se ha señalado en capítulos anteriores, es un caso *suigeneris*, ya que la misma Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas<sup>108</sup> no contempla ante qué tribunal se deberá de resolver las controversias que surjan entre los derechohabientes y sus beneficiarios con el mismo instituto, esto en una instancia contenciosa, si contempla en su articulado algunos recursos administrativos, como lo es el recurso de inconformidad plasmado en el artículo 188 de la mencionada ley, en el artículo 195 la rectificación de resolución y en sus artículos 198 y 199 de la misma ley se contempla el recurso de reconsideración.

Si bien es cierto que la Ley del Instituto contempla todos estos recursos, se queda corta al mencionar ante qué tipo de tribunales deberán de dirimirse las controversias que surjan por las determinaciones del Instituto y los derechohabientes y sus beneficiarios, en específico en su artículo 214 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas al respecto a la letra dice:

*Artículo 214. Las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley, así como aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de la competencia de los Tribunales Federales, a excepción de aquellos asuntos que atendiendo a su naturaleza sean competencia de los Tribunales Locales.*

Como se puede percibir de la lectura de este artículo, la ley del instituto es muy poco concluyente sobre ante qué autoridad específica deberán remitirse las

---

<sup>108</sup> *Cft. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Op. cit.*

controversias en donde el instituto sea actor o demandado, mencionando simplemente que deberá ser una autoridad federal y en su caso dependiendo de la naturaleza del conflicto, incluso pueden ser ante tribunales locales.

Es por ello que atendiendo esta situación, se propone la siguiente reforma al artículo 214 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para quedar como a continuación se muestra:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 214.</p> <p>Las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley, así como aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de la competencia de los Tribunales Federales, a excepción de aquellos asuntos que atendiendo a su naturaleza sean competencia de los Tribunales Locales.</p>	<p>Artículo 214.</p> <p>Las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley, así como aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de demandado y sus derechohabientes y/o beneficiarios ostenten el carácter de actores, serán de la competencia de los Tribunales Federales especializados en Seguridad Social.</p> <p>Lo anterior a excepción de aquellos asuntos que atendiendo a su naturaleza sean competencia de otra autoridad jurisdiccional.</p>

### 2.3. Derogación de las fracciones VI y VII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Justicia Administrativa

En concordancia con la idea del apartado anterior y como ya se ha mencionado que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas no contempla específicamente ante qué autoridad deberán de dirimirse

las controversias entre el instituto y los derechohabientes y sus beneficiarios, esto en una instancia contenciosa, sin embargo, quien contempla este tipo de controversias no es la propia ley del instituto, sino que la a través del artículo 3<sup>o</sup><sup>109</sup>, fracciones VI y VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Justicia Administrativa, es quien adopta esta jurisdicción, en donde se determina que los conflictos ya mencionados, serán adoptados por el Tribunal Federal Justicia Administrativa, lo cual, como se ya se planteó a lo largo de este trabajo de investigación, someter a un tribunal que su naturaleza jurídica es meramente enfocado en el Derecho Administrativo, por lo cual es incongruente someter una controversia en materia de Seguridad Social ante una autoridad con distinta naturaleza jurídica.

Es por ello, que de acuerdo a la propuesta de reforma que se propone realizar al artículo 214 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, traería como consecuencia que el Tribunal Federal Justicia

---

<sup>109</sup> Capítulo II

De la competencia del Tribunal y los Conflictos de Intereses

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

[...]

VI. 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.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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;

[...]



Administrativa ya no fuese competente para conocer de este tipo de controversias por lo que, en este caso específico se propone reformar el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Justicia Administrativa, derogando las fracciones VI y VII de dicho artículo, todo lo anterior para quedar de la siguiente manera:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 3.</p> <p>El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>I. 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;</p> <p>II. 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;</p> <p>III. 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;</p>	<p>Artículo 3.</p> <p>El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>I. 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;</p> <p>II. 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;</p> <p>III. 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;</p>

<p>IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;</p> <p>V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;</p> <p>VI. 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.</p> <p>Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios</p>	<p>IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;</p> <p>V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;</p> <p>VI. <i>Derogado</i>;</p> <p>VII. <i>Derogado</i>;</p> <p>VIII. 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;</p> <p>IX. 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;</p> <p>X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades</p>
---	---

<p>militares corresponda, o a las bases para su depuración;</p> <p>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;</p> <p>VIII. 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;</p> <p>IX. 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;</p> <p>X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de</p>	<p>federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;</p> <p>XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;</p> <p>XII. 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;</p> <p>XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;</p> <p>XIV. 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;</p> <p>XV. 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</p>
---	---

<p>sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;</p> <p>XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;</p> <p>XII. 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;</p> <p>XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;</p> <p>XIV. 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;</p> <p>XV. 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</p>	<p>expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.</p> <p>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;</p> <p>XVI. 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;</p> <p>XVII. 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;</p> <p>XVIII. 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</p> <p>XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.</p>
--	---

<p>configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.</p> <p>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;</p> <p>XVI. 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;</p> <p>XVII. 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;</p> <p>XVIII. 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</p> <p>XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.</p> <p>Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán</p>	<p>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.</p> <p>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</p>
--	--

<p>definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.</p> <p>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</p>	
---	--

#### **2.4. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

Nuestra siguiente propuesta de reforma recae en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual contempla en su artículo 78 ante qué tipo de Tribunales se resolverán las controversias entre el instituto y los derechohabientes y sus beneficiarios, dirigiéndolos ante los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, lo cual recae en el mismo supuesto que hemos venido mencionando, ya que someter un conflicto en materia de Seguridad Social ante una autoridad con diversa naturaleza jurídica, que en el caso en específico de esta ley menciona que se resolverá ante una autoridad eminentemente laboral, esto deja en un estado de indefensión a los justiciables, ya que quien conocerá y resolverá su conflicto es una autoridad que no está especializada ni fue creada para atender controversias en materia de Derecho de Seguridad Social.

Es así que se propone reformar el artículo 78 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>110</sup>, para quedar como a continuación se muestra:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 78.</p> <p>Los beneficiarios legales del Trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los Familiares Derechohabientes que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.</p> <p>En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la Administradora respectiva entregarán el saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.</p> <p>El Trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El</p>	<p>Artículo 78.</p> <p>Los beneficiarios legales del Trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los Familiares Derechohabientes que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.</p> <p>En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la Administradora respectiva entregarán el saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.</p> <p>El Trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El</p>

<sup>110</sup> Cft. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, Op. cit.

<p>Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su Cuenta Individual.</p> <p>A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.</p>	<p>Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su Cuenta Individual.</p> <p>A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>Cualquier conflicto que surja entre los derechohabientes y sus beneficiarios con el instituto, deberá ser resuelto ante los Tribunales Federales especializados en Seguridad Social.</p>
--	--

## 2.5. Propuesta de reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Otra norma que a nuestro parecer es necesario que se reforme es la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores<sup>111</sup>, en específico en su artículo 53 de la misma, en el cual contempla que los conflictos que se susciten entre los trabajadores y sus beneficiarios en contra del instituto derivados de una resolución de este último, se podrá optar por dos opciones, la primera es el recurso administrativo de inconformidad y una vez agotado este e incluso de forma

<sup>111</sup> Cft. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Op. cit.



directa en contra de alguna resolución del instituto, el justiciable ya en una instancia contenciosa podrá acudir ante los Tribunales federales en materia laboral u otros competentes para resolver el conflicto, sin embargo, como se ha mencionado en múltiples ocasiones, este instituto al dotar a los trabajadores y a sus beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social, es ilógico que se remita este tipo de controversias ante una autoridad laboral, violentando los derechos humanos de los justiciables.

Es así que se propone que se reforme el artículo 53 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Para quedar como a continuación se muestra:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 53.</p> <p>Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por los Tribunales federales en materia laboral una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.</p> <p>Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.</p> <p>Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir</p>	<p>Artículo 53.</p> <p>Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por los Tribunales Federales especializados en Seguridad Social una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.</p> <p>Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.</p> <p>Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir</p>

directamente a los Tribunales federales en materia laboral o a los tribunales competentes.	directamente a los Tribunales Federales especializados en Seguridad Social.
--	---

## 2.6. Propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social

Continuando con esta serie de propuestas de reformas a diversas leyes en materia de Seguridad Social, toca analizar la Ley del Seguro Social, la cual en su artículo 295 de la ley en mención, nos menciona dos tipos de controversias, una de ellas son los que se dan entre patrones y el Instituto, los cuales según el artículo en mención deberán resolverse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el otro tipo de controversia y la que nos interesa, son los conflictos que surgen entre los asegurados y sus beneficiarios en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismos que deberán de resolverse ante los Tribunales Federales en materia laboral.

Como es de notarse, este es el mismo caso que se ha repetido en cada una de las normas que se proponen reformar en este capítulo y es que los tribunales ante los cuales se dirimen actualmente las controversias derivadas de derechos en materia de Seguridad Social no son idóneas para resolver dichos conflictos, ya que no son un juzgado especializado en la materia. Por ello, se propone la reforma del artículo 295 de la Ley del Seguro Social, el cual deberá de quedar como a continuación se muestra:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 295.</p> <p>Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales</p>	<p>Artículo 295.</p> <p>Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales</p>

<p>Federales en materia laboral, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>	<p>Federales especializados en Seguridad Social, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>
--	--

## 2.7. Ley Federal del Trabajo

Por cuanto, a la Ley Federal del Trabajo, vamos a proponer una reforma más extensa a diferencia de las legislaciones pasadas, ya que como se ha mencionado en este trabajo de investigación, la Seguridad Social en México se encuentra *laboralizada*<sup>112</sup>, y ejemplo de ello es que en la Ley Federal de Trabajo<sup>113</sup> encontramos varias disposiciones en donde se indica que los asuntos en materia de Seguridad Social, se deberán dirimir ante los tribunales en materia laboral, es así que a continuación veremos una serie de artículos de los cuales, se muestran los textos vigentes y su propuesta de reforma al mismo, seguido de una breve explicación de cada uno de ellos.

El primer artículo a tratar es el 685 Ter Fracción III, mismo que a la letra dice:

*Artículo 685 Ter.- Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a:*

[...]

---

<sup>112</sup> Término utilizado comúnmente para referirse que la Seguridad Social en México, se encuentra bajo la normatividad, usos y costumbres del Derecho Laboral, a pesar de que sean dos disciplinas diversas del Derecho, estas se hallan mezcladas desde su origen hasta su concepción normativa.

<sup>113</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 1970, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.

*III. Prestaciones de Seguridad Social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo;*

[...]

En el caso concreto de este artículo, se hace referencia a que uno de los principios del procedimiento o juicio laboral y en los cuales se deberá de exceptuar de la conciliación los conflictos que versen sobre Seguridad Social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo, sin embargo, como se puede notar, estas son prestaciones meramente de Seguridad Social, es decir, estas no deben de dirimirse ante un Tribunal Laboral, sino que al pertenecer a la al ámbito del Derecho de la Seguridad Social, este tipo de conflictos deberán de dirimirse ante el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, por lo anterior, se propone reformar este artículo de la siguiente manera:

Texto vigente	Propuesta de reforma
Artículo 685 Ter.- Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a: I. Discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual; II. Designación de beneficiarios por muerte; III. Prestaciones de Seguridad Social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida,	Artículo 685 Ter.- Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a: I. Discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual; II. Designación de beneficiarios por muerte; III. La tutela de derechos fundamentales y libertades públicas,

<p>guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo;</p> <p>IV. La tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, ambos de carácter laboral, entendidos en estos rubros los relacionados con:</p> <p>a) La libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva;</p> <p>b) Trata laboral, así como trabajo forzoso y obligatorio, y</p> <p>c) Trabajo infantil.</p> <p>Para la actualización de estas excepciones se debe acreditar la existencia de indicios que generen al tribunal la razonable sospecha, apariencia o presunción de que se están vulnerando alguno de estos derechos;</p> <p>V. La disputa de la titularidad de contratos colectivos o contratos ley, y</p> <p>VI. La impugnación de los estatutos de los sindicatos o su modificación.</p>	<p>ambos de carácter laboral, entendidos en estos rubros los relacionados con:</p> <p>a) La libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva;</p> <p>b) Trata laboral, así como trabajo forzoso y obligatorio, y</p> <p>c) Trabajo infantil.</p> <p>Para la actualización de estas excepciones se debe acreditar la existencia de indicios que generen al tribunal la razonable sospecha, apariencia o presunción de que se están vulnerando alguno de estos derechos;</p> <p>IV. La disputa de la titularidad de contratos colectivos o contratos ley, y</p> <p>V. La impugnación de los estatutos de los sindicatos o su modificación</p>
--	---

Como se puede apreciar, el resultado final es la derogación de la fracción III del artículo, ya que al no ser competentes los Tribunales Laborales, no es necesario que mencionen esta parte por cuanto a prestaciones de Seguridad Social que deberán dirimirse ante el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social.

Siguiendo con esta serie de reformas que se proponen para armonizar el marco legal mexicano y crear las condiciones necesarias para la creación de un

Tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México, ahora toca el turno del artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que nos describe sobre los procedimientos especiales que contempla la ley, entre los cuales se describen los conflictos que surjan con motivo de la aplicación de los artículos 5o. fracción III; 28, fracción III; 151; 153-X; 158; 162; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracciones II y III, 484, 503 y 505 de la misma Ley, así como los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios, en caso de la muerte del trabajador, la designación de beneficiarios, con independencia de la causa del deceso, y por último, contempla que se rigen por el procedimiento especial los conflictos en materia de Seguridad Social.

Derivado de lo anterior se propone la siguiente reforma al artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo, para que quede como a continuación se muestra:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 892.</p> <p>Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 5o. fracción III; 28, fracción III; 151; 153-X; 158; 162; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracciones II y III, 484, 503 y 505 de esta Ley, así como los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios, la designación de beneficiarios del trabajador fallecido, con independencia de la causa del deceso, o desaparecido por un acto delincencial, y los conflictos en materia de Seguridad Social.</p>	<p>Artículo 892.</p> <p>Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 5o. fracción III; 28, fracción III; 151; 153-X; 158; 162; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracciones II y III, 484, 503 y 505 de esta Ley, así como los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios y la designación de beneficiarios del trabajador fallecido, con independencia de la causa del deceso, o desaparecido por un acto delincencial. Los conflictos en materia de Seguridad Social, se deberán de</p>

	dirimir ante el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social.
--	--

Es de notarse que la reforma a este artículo consta de unas cuantas palabras, en donde se desintegra que los conflictos en materia de Seguridad Social sean conocidos y dirimidos por los tribunales laborales, sin embargo, si esto lo trasladamos al día a día de las aún juntas de conciliación y arbitraje y próximos tribunales laborales, significa una plena optimización e incluso depuración de sus procedimientos, ya que podrán abocarse pura y netamente a los procedimientos contenciosos que les corresponden en materia laboral y dejarle a los Tribunales especializados en materia de Seguridad Social, este tipo de conflictos que por razón de naturaleza jurídica y competencia, les tocará conocer a estos últimos.

Como siguiente porción normativa a analizar de la Ley Federal del Trabajo, tenemos a los artículos 899-A al 899-G, mismos que pertenecen al Capítulo XVIII, Sección Primera sobre los Conflictos Individuales de Seguridad Social, en donde se describe cuáles son los conflictos en materia de Seguridad Social para efectos de esta ley, además, en el artículo 899-A nos menciona ante qué autoridad deberán de dirimirse este tipo de conflictos, lo cual designa por dos tipos de competencia, la primera, por razón de competencia territorial a los tribunales, dependiendo en donde se halle la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios y, la segunda competencia dependerá de que se demanden únicamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, por lo que corresponderá a la competencia del Tribunal federal de la entidad federativa donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente.

Los artículos subsecuentes versan sobre la personalidad para demandar, los requisitos de la demanda y en general el procedimiento especial para este tipo de conflictos. Es así, que se propone que la Sección Primera sobre los Conflictos Individuales de Seguridad Social del Capítulo XVIII de la Ley Federal del Trabajo

sea derogada, ya que dichos procedimientos serán dirimidos por el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social y por ende materia de su ley adjetiva.

Ahora, analizamos al último artículo que se propone reformar de la Ley Federal del Trabajo, este es el 966 Ter, mismo que a la letra dice:

*Artículo 966 Ter.- El Tribunal deberá dar vista al Instituto Mexicano del Seguro Social con la sentencia condenatoria, a fin de que dicho organismo actúe conforme a sus atribuciones haga cumplir a la parte condenada respecto de sus obligaciones en materia de Seguridad Social.*

Este es un artículo se encuentra inserto en la sección del procedimiento de embargo, por lo cual, hace referencia a que si en el caso de que exista laudo a favor del trabajador y en donde su demanda exige como pretensión el pago de prestaciones de Seguridad Social por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, entonces procede este artículo en cita, sin embargo, para efectos de este trabajo, este artículo deberá de ser derogado, ya que esta será la facultad del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social. Es así como a nuestro criterio, estos serían todos los artículos a reformar en la Ley Federal del Trabajo.

## **2.8. Ley General de Desarrollo Social**

Como ya hemos mencionado en este trabajo de investigación, tenemos un problema muy arraigado en México, el cual consiste que la Seguridad Social se encuentra *laboralizada*, ya que siempre se relaciona e incluso se presume que deben dirimirse este tipo de conflictos ante una autoridad laboral, sin embargo, el mundo de la materia de Seguridad Social, va mucho más allá, ya que no solo se acota a las relaciones laborales, sino que también se extiende a la asistencia social, ya que esta es parte de la Seguridad Social y en México la principal ley en esta materia es la Ley General de Desarrollo Social, por esto mismo, es importantísimo que los conflictos generados a partir de los programas y beneficios que otorga esta ley, deben ser considerados dentro de la competencia del Tribunal especializado en



materia de Seguridad Social, pero para que esto suceda, se propone la siguiente reforma al artículo 71 de la Ley General de Desarrollo Social<sup>114</sup>:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 71.</p> <p>Son funciones de la Contraloría Social:</p> <p>I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;</p> <p>II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;</p> <p>III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;</p> <p>IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y</p> <p>V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de</p>	<p>Artículo 71.</p> <p>Son funciones de la Contraloría Social:</p> <p>I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;</p> <p>II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;</p> <p>III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;</p> <p>IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y</p> <p>V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de</p>

<sup>114</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.

responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.	responsabilidades administrativas o penales relacionadas con los programas sociales.  VI. En los casos que no proceda la denuncia penal y en los que en caso de interponer una queja ante la autoridad encargada del programa social que se trate y este no sea resuelta o exista inconformidad sobre la resolución de la misma, se podrá interponer demanda ante el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social.
---	---

Es así que con esta reforma propuesta al artículo 71 de la Ley General de Desarrollo Social, en específico la adición de una fracción VI, en donde se dirigen todos los conflictos que conozca la Contraloría Social y superen la etapa administrativa ante la autoridad competente del programa social que en cada caso se trate, por ello, se le da una respuesta a todos los beneficiarios y ciudadanos en general que no le sean resueltos sus conflictos entre estos y las autoridades encargados de los programas sociales que contempla la Ley General de Desarrollo Social, sean resueltos en por una autoridad especializada en la materia de Seguridad Social.

Una vez que se ha propuesto esta serie de reformas a diversas leyes en materia de Seguridad Social en México, complementamos esta idea con la creación del marco normativo de nuestro Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social, mismo que se propone a continuación:

Marco normativo del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social
---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Federal del Procedimiento Contencioso en materia de Seguridad Social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Interior del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Debates de la Sala Superior del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del Juicio en Línea en materia de Seguridad Social</li> </ul>

Como se puede observar, cada una de estas leyes y reglamentos que se proponen, son necesarios para el funcionamiento de cualquier órgano jurisdiccional, por lo que esta no es la excepción con el Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social que se propone, por lo que a continuación se da una breve explicación de cada una de estas:

- Ley Federal del Procedimiento Contencioso en materia de Seguridad Social

Básicamente consistirá en la ley adjetiva de la materia, es decir, es la que contemplará los pasos a seguir dentro del proceso contencioso, así como las relaciones que se dan dentro del juicio.

- Ley Orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social

Como su propio nombre lo indica, es la ley en la que se contempla la organización del mismo, es decir, su estructura y funcionamiento de Tribunal Federal especializado en Seguridad Social.

- Reglamento Interior del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social

Este reglamento establece las normatividad que regulará la organización y funcionamiento interno del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social, para la atención de los asuntos que bajo Ley Orgánica y demás ordenamientos legales y administrativos se le designen, así como para el ejercicio de la autonomía presupuestaria que ostentará el mismo.

- Reglamento de Debates de la Sala Superior del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social y Lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del Juicio en Línea en materia de Seguridad Social.

Estos consistirán en darle forma a la forma de cómo resolver y por qué medios resolver los juicios que se promuevan ante este Tribunal Federal especializado en Seguridad Social, destacado que para ser un Tribunal de vanguardia, existirá la opción de realizar el juicio en línea desde la demanda hasta la sentencia, incluso llevar a cabo audiencias a través de medios electrónicos para una justicia más pronta y accesible.

### **3. Creación de un Tribunal especializado en Materia de Seguridad Social.**

Una vez que se ha establecido la primera parte de la propuesta del presente trabajo de investigación, consistente en las diversas reformas de cada una las leyes que se proponen como marco jurídico del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social, ahora, pasamos a analizar la otra parte de nuestra propuesta de este trabajo de investigación, el cual consiste en que una vez dadas estas reformas, se debe emitir la creación del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social. Para el establecimiento de este Tribunal, debemos de contemplar todo lo complejo que es el determinar sus alcances, sus límites y por supuesto, su estructura, para lo cual, en este apartado se propone la estructura orgánica, funcionamiento y la competencia territorial y por materia del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social.

Como ya se ha planteado, en esta parte de la investigación se proyecta a través de la propuesta de creación de un Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social, sin embargo, ¿por qué se decidió proponer un Tribunal Federal y no un Juzgado Federal? pues bien, para explicar esto, existe un argumento base para ello, el cual consiste en que en un Juzgado quien resuelve es una sola persona llamada Juez, a diferencia de un Tribunal, en donde en este caso como su propio nombre lo indica está compuesto por tres personas que resuelven un solo asunto, los cuales son denominados magistrados, por lo que en un punto de vista muy particular, para garantizar una mejor impartición de justicia en los conflictos contenciosos en materia de Seguridad Social, creo plenamente que es mejor el análisis de un asunto por tres personas que van a decidir el fallo a comparación del caso del Juzgado, donde una sola persona es quien analiza y decide sobre el caso en cuestión.

Es básicamente por este argumento que se decide que el órgano jurisdiccional más idóneo para decidir sobre conflictos en materia de Seguridad Social en México, sea un Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social y no así como el caso de Argentina que se analizó en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, en donde si se optó por la creación de un Juzgado Federal en materia de Seguridad Social, mismo que es denominada como Justicia Federal Primera Instancia de Seguridad Social. Ahora bien, en consecuencia, de lo anterior, podemos decir que es necesario la creación de un tribunal para poder dirimir los conflictos que se susciten entre los justiciables y los diversos institutos o instituciones encargados de la Seguridad Social en México.

### **3.1. Integración y funcionamiento del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social**

Una vez que ya se expuso la idea de que es viable y por demás necesario, la creación de un Tribunal como el propuesto en este trabajo de investigación, ahora, se expone la posible integración y funcionamiento del Tribunal Federal Especializado en Materia de Seguridad Social, esto desde la base a la estructura

orgánica y la forma de funcionamiento del este. Ahora bien, para poder enmarcar estos aspectos, estos deben estar plasmados en una ley, para que se dé la formalidad necesaria a dicho Tribunal, es por ello que, para tal efecto observaremos en términos generales el contenido de lo que ya se propuso en líneas anteriores, en una Ley Orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social, de la cual no describiremos artículo por artículo, ya que ese no es el objetivo de este trabajo de investigación, sino que se enunciarán los elementos que debe destacar esta Ley, ya que para que se haga el estudio especial y particular para esta ley es materia de otro trabajo de investigación.

### 3.1.1. Estructura orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social

La estructura orgánica es uno de los elementos más importantes que debe de contemplar cualquier organización o institución, más si es un órgano del gobierno, por lo que este Tribunal que se propone no es la excepción y a continuación se propone la estructura orgánica del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social. Cabe aclarar que por estructura orgánica nos referimos a dos aspectos primordiales para esta propuesta, el primero, es por como estará organizado el tribunal de acuerdo con su competencia territorial y el segundo, internamente qué tipo de funcionarios deberán laborar en el mismo, esto desde los auxiliares hasta los propios magistrados.

Ahora bien, comenzaremos con el cómo estará integrado u organizado este Tribunal Federal especializado en Seguridad Social conforme a su competencia territorial, misma que como se ha mencionado, este Tribunal tendrá el carácter de Federal, por lo que se propone estar organizado de la siguiente forma:

<b>DE LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD SOCIAL</b>
El Tribunal Federal Especializado en Seguridad Social se integra por los órganos colegiados siguientes:  I. La Sala Superior;

- |   |
|---|
| II. Las Salas Estatales, y                  |
| III. La Junta de Gobierno y Administración. |

Como se puede observar, en general a nivel federal, la integración de este Tribunal es sencilla y sobre todo concisa, la cual se pretende que sea así, para evitar dentro de la misma propuesta un gasto presupuestal innecesario respecto a los recursos económicos y humanos que deberán utilizarse para el desempeño de este, sin embargo, tampoco se deja de lado que sea un órgano de justicia funcional y con los suficientes recursos para ejercer su función jurisdiccional, para lo cual se busca que esta propuesta de Tribunal sea eficiente en todo aspecto, para que no se desperdicien recursos humanos y económicos, ya que en el mismo existirá la posibilidad de realizar el juicio en línea, como ya algunos tribunales del país lo contempla, lo cual ayuda a que la justicia sea más pronta.

#### I. Sala Superior

Como órgano máximo dentro de la propuesta del Tribunal Federal especializado en Seguridad Social se encontrará la Sala Superior, misma que será integrada por once Magistrados y operará y sesionará en Pleno. De estos Magistrados de la Sala Superior, ocho ejercerán funciones jurisdiccionales, uno de los cuales presidirá el Tribunal, y tres formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.

El Pleno de la Sala Superior sesionará tres veces por año; la primera en primer cuatrimestre del año natural, es decir, de enero a abril, la segunda sesión, dentro del cuatrimestre de mayo agosto y, la tercera, dentro de los últimos cuatro meses del año, es decir, de septiembre a diciembre de cada año. Las sesiones del Pleno, serán públicas y deberán ser transmitidas por los medios electrónicos, serán videograbadas, vigilando y respetando en todo momento los datos personales de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por cuanto a las sesiones serán dirigidas por el presidente del Pleno. Para obtener Quorum legal bastará la presencia de al menos 7 magistrados en cada sesión, además, será suficiente la mayoría simple de los presentes para la validez de la votación y en caso de empate el presidente del Pleno tendrá voto de calidad. Los Magistrados deberán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal. En caso de que un Magistrado tenga un punto de vista distinto de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia respectiva si fuere presentado dentro plazo correspondiente posterior a la fecha de la sesión.

De acuerdo con lo anterior y, una vez ya establecido como se formará y cómo funcionará este Pleno, no debemos de pasar por alto sus funciones y facultades, para lo cual se proponen las siguientes:

- 1) El deber de elegir y proponer de entre los Magistrados que conforman la Sala Superior al presidente del Tribunal;
- 2) Aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal de acuerdo con la legislación vigente;
- 3) Aprobar, analizar y en su caso expedir los Reglamentos necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal y atender las modificaciones y adiciones que para tal efecto proponga la Junta de Gobierno y Administración;
- 4) Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior y de las Salas Estatales, y a los que conformarán la Junta de Gobierno y Administración;
- 5) Analizar, proponer y someter a consideración del presidente de la República el nombramiento de Magistrados del Tribunal para otros periodos;
- 6) Proponer los cambios de adscripción de los Magistrados de las Salas Estatales;
- 7) Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y precedentes del Pleno Jurisdiccional, así como ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;



- 8) Resolver las contradicciones de criterios, creados por las Salas Estatales, determinando cuál de ellos debe prevalecer, lo cual constituirá jurisprudencia;
- 9) Resolver las aclaraciones de sentencia y las quejas relacionadas con la ejecución de sentencias;
- 10) En los asuntos del conocimiento del Pleno, ordenar que se reabra la instrucción y se haga la devolución de los autos que integran el expediente a la Sala de origen, en que se advierta una violación substancial al procedimiento o a los derechos humanos;
- 11) Resolver sobre las excusas y recusaciones de los Magistrados del Tribunal. Así como habilitar a los primeros Secretarios de Acuerdos de los Magistrados de las Salas Estatales para que los sustituyan;
- 12) Conocer de asuntos de responsabilidades en los que se encuentren involucrados Magistrados de Salas Estatales;
- 13) La ejecución de la sanción a Magistrados de Salas Estatales;
- 14) Podrá ejercer de oficio la facultad de atracción para la resolución de los recursos de reclamación y revisión, en casos de trascendencia que así considere o para fijar jurisprudencia, y
- 15) Cada tres años, presentar un informe detallado y estadístico sobre el trabajo de las Salas Estatales por cuanto, a los juicios recibidos, el índice de fallos y demás características que sean relevantes; y
- 16) Resolver todas tipo de asuntos que sean de relevancia para el Tribunal y cuya competencia no sea de alguno de sus otros órganos.

## II. Las Salas Estatales

Una vez hecha la propuesta del órgano máximo que tendrá nuestro Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social, ahora se propone la estructura que tendrán las Salas Estatales, mismas que serán aquellas que llevarán la carga jurisdiccional de este Tribunal y en donde se concentrará la mayor carga de trabajo, es así que se propone que la jurisdicción de estas sea tomando principalmente un criterio por materia, el cual se analiza más adelante de este trabajo,

por lo que en este apartado, siguiendo la idea de la estructura de este Tribunal, las Salas Estatales se erigen con el criterio de jurisdicción territorial.

Para tales efectos, el Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social se dividirá en 32 Salas Estatales con los límites territoriales que determinan a cada uno de los estados de la República Mexicana, es decir, en nuestra propuesta, cada uno de los estados de México, contará con una sala estatal en donde se podrán dirimir los conflictos ya multicitados.

Como ya se mencionó, el Tribunal tendrá Salas Estatales, las mismas estarán integradas por tres Magistrados cada una, con jurisdicción en la circunscripción territorial y sede que les sea de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal.

Los asuntos que le competan a las Salas Estatales serán designados por turno a los Magistrados que integren la misma. Para la validez de las sesiones de la Sala Estatal, será indispensable la asistencia de los tres Magistrados y para resolver dichos asuntos, bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales Estatales conocerán de sus asuntos por razón de territorio de cada entidad federativa, atendiendo al lugar donde se encuentre la residencia del actor. Si el actor es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede del particular, esto último no afectará al desarrollo de los juicios, ya que las Salas estarán facultadas para realizar audiencias por vía de medios electrónicos, esto para facilitar los procesos y no se dilaten más de lo debido.

Cabe mencionar que cada una de estas Salas Estatales contará con el siguiente personal adscrito:

- 1) Tres magistrados de Sala Estatal
- 2) Tres Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- 3) Tres Actuarios;
- 4) Oficiales Jurisdiccionales;
- 5) Un titular del Órgano Interno de Control;

#### 6) Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;

Todo este personal estará bajo el mando del Magistrado Presidente de cada Sala estatal y se designarán tantos Oficiales, Secretarios técnicos, operativos y auxiliares como sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la Sala Estatal, teniendo en cuenta el presupuesto anual para cada Sala.

### III. La Junta de Gobierno y Administración

Uno de los puntos importantes a tratar es la parte de la vigilancia, administración y disciplina de este Tribunal que se propone, mismo como la mayoría de los tribunales y juzgados del país, contará con un órgano específico y con autonomía técnica y de gestión, mismo que se ha denominado la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social en México, mismo que se compondrá por los siguientes funcionarios:

- 1) El Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración;
- 2) Dos Magistrados de Sala Superior, y
- 3) Dos Magistrados de Sala Regional.

Derivado de lo anterior, se propone que esta Junta de Gobierno y Administración del Tribunal tenga las siguientes facultades y responsabilidades:

- 1) Proponer al Pleno, para su aprobación, el proyecto y reformas que haya lugar al Reglamento Interior del Tribunal;
- 2) Expedir los acuerdos y/o circulares necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal;
- 3) Proponer y aprobar la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal;
- 4) Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que le requiera el Pleno;
- 5) Adscribir a las Salas Estatales a los Magistrados competentes;

- 6) Crear convocatorias y aprobar nombramientos de los servidores públicos del Tribunal;
- 7) Proponer las unidades administrativas necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal;
- 8) Proponer al Pleno, conforme a los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el Estatuto de Carrera;
- 9) Nombrar, remover, suspender y resolver todas las cuestiones que se relacionen con los nombramientos de los servidores públicos de la carrera jurisdiccional, en los términos de las disposiciones aplicables;
- 10) Proponer programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del Tribunal para sus servidores públicos, en materia de Derecho de la Seguridad Social;
- 11) Dictar claramente las reglas conforme a las cuales se practicarán visitas de verificación del correcto funcionamiento de las Salas Estatales;
- 12) Establecer las comisiones requeridas para el adecuado funcionamiento del Tribunal, señalando los servidores públicos comisionados, así como el objeto, fin y periodo en que se llevarán a cabo;
- 13) Llevar el registro electrónico y físico de los peritos autorizados por el Tribunal;
- 14) Conceder licencias pre-pensionarias con goce de sueldo a los Magistrados, Titular del Órgano Interno de Control, Secretario General de Acuerdos, Secretario Técnico y Secretarios Adjuntos de las Secciones, hasta por seis meses;
- 15) Conceder licencias con goce de sueldo a los Magistrados por periodos inferiores a un mes y sin goce de sueldo hasta por dos meses más, siempre que exista causa fundada que así lo amerite, en el entendido de que en caso de enfermedad y cuando el caso lo amerite, se podrá ampliar esta licencia;

- 16) Aprobar la suplencia temporal de los Magistrados de Sala Estatal, por el primer Secretario de Acuerdos del Magistrado ausente;
- 17) Conceder o negar licencias a los Secretarios, Actuarios y Oficiales, así como al personal administrativo del Tribunal, previa opinión, en su caso, del Magistrado o del superior jerárquico al que estén adscritos;
- 18) Supervisar la correcta operación de las oficialías de partes comunes y de Sala y oficinas de Actuarios, así como de los archivos y secretarías de acuerdos o secretarías técnicas en las Salas del Tribunal, según sea el caso;
- 19) Ordenar la depuración y baja de expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación, para que quienes estén interesados puedan solicitar la devolución de los documentos que los integren y hayan sido ofrecidos por ellos;
- 20) Atender las visitas de verificación ordenadas por la Auditoría Superior de la Federación y supervisar que se solventen las observaciones que formule, a través de la Secretaría Técnica correspondiente;
- 21) Integrar y desarrollar los subsistemas de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, del pleno, así como de las Salas Estatales, que contemple por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas;
- 22) Establecer y administrar el Boletín Electrónico para la notificación de las resoluciones y acuerdos, así como el control de las notificaciones que se realicen por medios electrónicos y supervisar la correcta operación y funcionamiento de los sistemas de juicios en línea y de control de juicios del tribunal para la tramitación de los juicios;
- 23) Emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación del juicio en línea y de las notificaciones electrónicas, así como del Boletín Electrónico y el sistema de control de juicios; y

- 24) Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas Estatales en la Revista del Tribunal.

Basta decir que la función de este órgano interno es importantísima, ya que tendrá a su cargo todo el peso de la operatividad y la administración del Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social, teniendo como objetivo el adecuado desarrollo de las actividades diarias del Tribunal.

### **3.1.2. Competencia del Tribunal Federal especializado en Materia de Seguridad Social.**

Ya hemos descrito la estructura orgánica del Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social en México, sin embargo, ahora se analiza quizá el aspecto fundamental que da vida a esta propuesta de investigación, ya que a continuación hablamos sobre la competencia de este Tribunal, a pesar que su mismo nombre indica que es un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social y que por ende tendrá a su cargo dirimir los conflictos en esta materia.

En este apartado describimos específicamente los casos en los cuales este Tribunal especializado conocerá de asuntos relacionados en materia de Seguridad Social, esto atendiendo a lo que se ha descrito en capítulos anteriores de este trabajo de investigación.

Ahora bien, este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones o determinaciones definitivas, procedimientos y supuestos que se indican a continuación, con los cuales podemos enmarcar a competencia de este Tribunal:

- 1) En caso de conflictos individuales de Seguridad Social en los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,

deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos Ley que contengan beneficios en materia de Seguridad Social.

- 2) Los decretos y leyes, así como sus diversos reglamentos, que versen en materia de Seguridad Social, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- 3) Las resoluciones, acuerdos, liquidaciones y actos definitivos emitidos por alguna autoridad adscrita al Instituto Mexicano del Seguro Social, y en general las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social sobre las prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga;
- 4) Las resoluciones que den por terminado el recurso de inconformidad, así como, las resoluciones que den por resuelto el recurso de queja establecidos en los artículos 294 y 296 de la Ley del Seguro Social respectivamente;
- 5) Las resoluciones y actos definitivos emitidos por alguna autoridad adscrita al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en general las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado otorga.
- 6) Las resoluciones que den por terminado el recurso de inconformidad, establecido en el artículo 52 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o entablar la demanda directamente ante el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social;
- 7) 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.

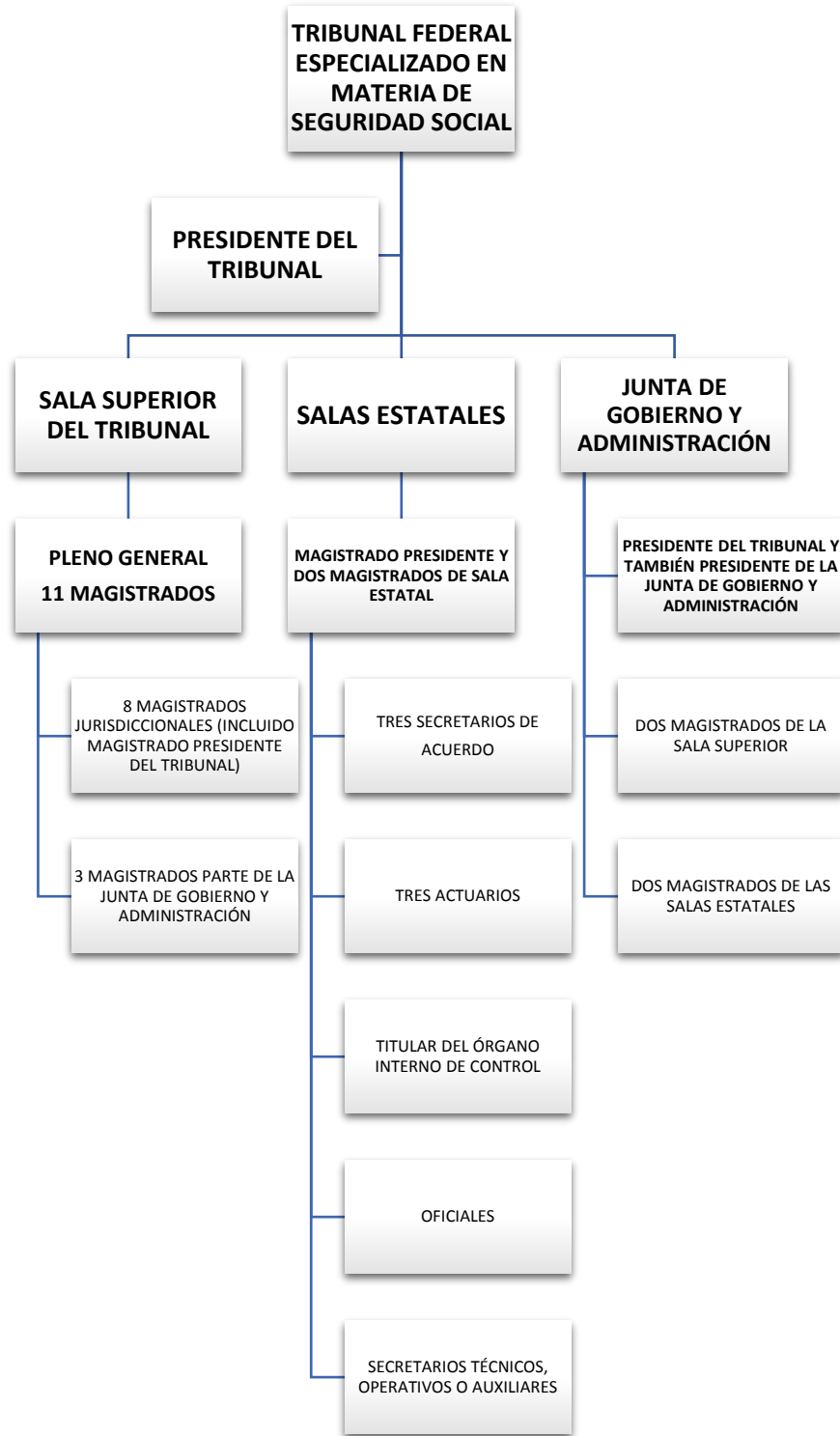
- 8) Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- 9) 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;
- 10) Con base en el artículo 71 de la Ley de Desarrollo Social, en los casos que no proceda una denuncia penal, y una vez interpuesto el recurso correspondiente ante la autoridad encargada de algún programa social, sea cual sea la dependencia de los gobiernos federal, estatal o municipal que se trate y este no sea resuelto el conflicto o exista inconformidad sobre la resolución del mismo, se podrá interponer demanda ante el Tribunal especializado en materia de Seguridad Social para dirimir dicho conflicto entre el beneficiario del programa social y la dependencia encargada de dotar los beneficios de dicho programa.
- 11) Las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en donde la materia de dicho procedimiento sea una prestación de Seguridad Social;

Para una mayor efectividad y pronta justicia, podemos comentar que nuestra propuesta, como se ha venido manejando, es que este Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social lo conformen Salas estatales, lo cual en el tema de competencia por territorio corresponderá conocer a cada una de estas



Salas estatales, lo respectivo a cada Estado de la República, esto por cuanto a las delegaciones de los seguros sociales, así como de los programas de asistencia social y por supuesto, de los conflictos que surjan en las relaciones obrero patronales de cada entidad federativa.

En forma de conclusión de este capítulo, podemos decir que con todo lo que se ha analizado, hemos creado un boceto a grandes rasgos de cómo estará estructurado este Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social, por lo que se puede realizar el siguiente esquema con la estructura orgánica de este Tribunal, mismo que se propone a continuación:



Esquema elaborado por fuente propia

## Conclusiones de la investigación

En este apartado retomaremos lo más importante de lo que se ha investigado a lo largo de este trabajo, destacando que es necesario a este punto saber si nuestra hipótesis que se planteó desde el protocolo de investigación resultó comprobable y afirmativo o no, es así que a lo largo de esta investigación la premisa de que existe la necesidad de la creación de un Tribunal especializado Federal en materia de Seguridad Social no es solamente un capricho o una idea vaga y sin sentido, sino que derivado para todos aquellos conflictos que surgen a raíz de las prestaciones de Seguridad Social que otorga los institutos de Seguridad Social así como las dependencias que otorgan programas de asistencia social y que hasta el día de hoy no se han legislado procedimientos o leyes acordes a un procedimiento contencioso en materia de Seguridad Social, ya que si bien es cierto tenemos procedimientos administrativos internos para cada una de estas instituciones como solución de este tipo de conflictos, estos no son suficientes, ya que no contamos con un procedimiento contencioso que sea guiado por un derecho procesal en materia de Seguridad Social en México.

Es así, que la pregunta de investigación fue la siguiente: ¿Es necesaria la creación de un Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social, mediante una reforma integral del marco jurídico en materia de Seguridad Social en México? Para responder esta pregunta de investigación, tratamos de analizar todos los aspectos con los cuales pudiésemos resolver dicha interrogante, es así que en el primer capítulo de este trabajo de investigación, nos dimos a la tarea de analizar un caso en concreto en materia de Seguridad Social, nos referimos al asunto de Sara el cual como ya hemos referido a lo largo de este trabajo de investigación y que es uno de los muchos ejemplos que se dan en el día a día en la actividad jurisdiccional del país mexicano respecto a este tipo de conflictos. Al analizar este asunto, pudimos recorrer un camino tortuoso para la justiciable y para su servidor como abogado, ya que desde el propio procedimiento administrativo que se llevó a cabo ante el ISSFAM y hasta llegar a una sentencia por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fueron meses de tramites burocráticos y dos procedimientos ante distintas instancias judiciales, sin embargo, eso nos da una

muestra de la necesidad de contar con un adecuado régimen jurídico adecuado en este tipo de conflictos, y más allá de eso, es necesario tener un Derecho Procesal de la Seguridad Social y junto con ello, llegar a nuestra propuesta final, la creación de un Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social.

De acuerdo con lo anterior, podemos ver perfectamente la necesidad que existe la necesidad de contar con una instancia judicial adecuada para llevar estos conflictos y hallar esa justicia social por la que el Derecho de la Seguridad Social persigue como uno de sus principios, y que si hasta ahora no se ha concretado así, debería ser uno de los fines de dicha materia, esto para satisfacer la necesidad de justicia y respeto de los derechos humanos de los justiciables, además, esto permitía que en el ámbito de la política de anticorrupción por parte del gobierno federal, puedan transparentarse varios de los programas de asistencia social, ya que los beneficiarios tendrán la oportunidad de acudir con una autoridad jurisdiccional especializada, la cual velará por sus derechos de estos. En el caso de los derechohabientes y beneficiarios de los diversos institutos de Seguridad Social, podrán llevar sus conflictos en contra de dichas instituciones ante una autoridad imparcial y docta en la materia, lo cual, evitará que autoridades judiciales que se dedican a resolver conflictos en diversas materias de derecho como el laboral o administrativos, estén encargados de resolver asuntos en materia de Seguridad Social, lo cual, recurriendo a un argumento de reducción a lo absurdo, decir que un conflicto en materia de Seguridad Social puede dirimirse en un Tribunal Laboral o Administrativo, se equipara a decir que un asunto civil pueda resolverse en un Tribunal Agrario, por lo que cualquier estudioso del derecho puede distinguir la naturaleza jurídica de cada uno de los tribunales, luego, si es necesaria la deslaboralización de la Seguridad Social en México, tener un Tribunal especializado en la materia es esencial.

En el segundo capítulo de este trabajo de investigación, damos cuenta de cómo se halla distribuido el marco jurídico aplicable actualmente en México, en materia de Seguridad Social, pero además, nos aventuramos a ir un poco más allá, lo anterior, al tenor de que como ya se ha mencionado, en México no ha sido explotado al cien por ciento ciertos temas sobre el Derecho de la Seguridad Social,

uno de esos temas es el Derecho Procesal de la Seguridad Social, ya que durante esta investigación por medio del método documental y exegético, no se halló una definición específica, por lo cual, podemos destacar que una de las mayores aportaciones teóricas de esta obra, es precisamente que nos aventuramos a crear una posible conceptualización del Derecho Procesal de la Seguridad Social, la misma que conceptualizamos de la siguiente manera:

*El Derecho Procesal de la Seguridad Social es la rama del derecho encargada de la regulación de la administración de justicia y el ejercicio de la actividad jurisdiccional, destinada a solucionar litigios derivados de los derechos que otorga la Seguridad Social, mediante la relación del Estado a través de los institutos aseguradores nacionales y los derechohabientes y sus beneficiarios, derechos que resultan obligatorios de otorgar a una vez que se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular, y que por ende pueden ser exigidos ante los tribunales jurisdiccionales que sean creados para dicha materia.<sup>115</sup>*

Es así que podemos decir que una de las grandes conclusiones de este trabajo de investigación, es el proponer este concepto, el cual, si bien es cierto, puede llegar a ser imperfecto y no logre abarcar todos los aspectos que pudiesen tener lugar en una conceptualización como tal del Derecho Procesal de la Seguridad Social, pero esto no es una imposición ideológica, sino que, en lo particular esto fuese una detonante para que muchos trabajos más y que incluso llegue a concretarse un concepto mucho más completo del propuesto, sin embargo, como siempre, debe de explotarse más este tipo de temas y estudiarse a fondo este tipo de problemáticas, que si bien es cierto, actualmente tienen una solución alterna, esta no es la más óptima para los justiciables que buscan la defensa de sus derechos humanos ante las arbitrariedades de las instituciones encargadas de dotar la Seguridad Social en México.

---

<sup>115</sup> Definición propia del Derecho Procesal de la Seguridad Social.

Por otro lado, en nuestro tercer capítulo de esta investigación, tomamos al derecho comparado como método de investigación para la comparación en la aplicación de la justicia en materia de la Seguridad Social en México y Argentina, con lo cual nos dimos a la tarea de analizar la figura de los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social en Argentina, de la cual si bien es cierto que no se parece a la figura que se propone en esta investigación, que es el Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social, dentro de esa comparación de justicia aplicada en la materia en cada uno de los países, nos ayudó a declinarnos por la figura del Tribunal propuesto. Es claro que uno de los resultados que nos dio esta comparación es la disparidad en la forma de hacer justicia en materia de Seguridad Social entre un país y otro, sin embargo, también esto nos dio la posibilidad de entender que la forma en que se hace justicia en México en materia de Seguridad Social es incorrecto, ya que como se ha analizado en varios pasajes de este trabajo, no existe un marco legal unificado en México que nos de la posibilidad llevar ante una autoridad cierta y especializada, los conflictos contenciosos en materia de Seguridad Social en México, circunstancia que nos da la posibilidad de proponer la serie de reformas que proponen en el capítulo cuarto.

Una vez que ya hablamos del capítulo cuarto, en donde básicamente empleamos toda la batería de propuestas de reformas a diversas leyes en materia de Seguridad Social en México, llegando a proponer la creación de un Tribunal Federal especializado en materia de Seguridad Social en México. En forma de conclusión, de acuerdo a la pregunta de investigación, podemos decir que junto a nuestra hipótesis, es necesario la creación de un Tribunal Federal en materia de Seguridad Social en México, además, esta propuesta va acompañada de una serie de reformas a la legislación aplicable en materia de Seguridad Social en México, con ello queda contestada dicha interrogante y confirmamos nuestra hipótesis.

## FUENTES DE CONSULTA

- 1) Álvarez del Castillo, Enrique, *El Derecho Social y los derechos sociales mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 2) Buen Lozano, Néstor de, et al, *Instituciones de derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Instituto De Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.
- 3) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 4) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, Última reforma publicada el 04-06-2019.
- 5) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, Última reforma publicada el 01-05-2019.
- 6) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92\\_071119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_071119.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 7) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.

- 8) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 9) Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005. Última reforma publicada el 27-01-2017.
- 10) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 1970, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 11) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, México. Puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 12) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- 13) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, México. Puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>, fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 14) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en:



<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 15 enero 2021.

- 15) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf), fecha de Consulta: 15 enero 2021.
- 16) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 15 enero 2021
- 17) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 15 enero 2021.
- 18) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México, p. 48. Puede verse en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84\\_070519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_070519.pdf)> Fecha de Consulta: 15 enero 2021.
- 19) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf), Fecha de Consulta: 15 enero 2021
- 20) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>, Fecha de Consulta: 15 enero 2021.

- 21) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Reglamento de Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Editorial Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2019, México. Puede verse en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5298644&fecha=10/05/2013&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5298644&fecha=10/05/2013&print=true), Fecha de Consulta: 15 enero 2021.
- 22) Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Dirección General de Legislación. Subdirección de Jurisprudencia. *Código Procesal Familiar para el Estado Libre y Soberano De Morelos*, México.
- 23) Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, puede verse en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 24) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, puede verse en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>, fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 25) Couture, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, Editorial Depalma, Argentina, 1993.
- 26) De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio, Coordinadores, *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, México.
- 27) De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, 36ª ed., México, 2006.

- 28) Declaración Americana De Los Derechos Y Deberes Del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948, puede verse en: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 29) E. Cipolletta, Graciela, *La Seguridad Social en la República Argentina*, Revista Latinoamericana de Derecho Social Núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, enero-junio de 2009.
- 30) El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, Argentina, puede consultarse en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>, fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 31) Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2016, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam.
- 32) Galindo Vácha, Juan Carlos, *Lecciones de derecho procesal administrativo*, Pontificia Universidad Javeriana, 2a. ed., Bogotá, 2006.
- 33) García Carrasco, Félix David, *Derecho positivo y derecho natural, una dicotomía artificial*, Revista Hechos y Derechos, No. 49, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Febrero 2019, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13203/14681>. Fecha de consulta: 18 enero 2020.
- 34) Gómez Fróde, Carina y Briseño García Carrillo, Marco Ernesto, *Nuevos paradigmas del Derecho Procesal*, Serie Doctrina Jurídica, No. 763, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, 2016.
- 35) Instituto De Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Oficio Número D.P.E. 1021/17366/2017
- 36) La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de

- 1948, puede verse en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 37) Marco jurídico de la Nación Argentina, se puede consultar en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa>, fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 38)<sup>1</sup>Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Editorial Porrúa, 3ª ed., México, 2019.
- 39) Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el Territorio Nacional, Decreto Ley 1.285/58, Buenos Aires, 4 de febrero de 1958, Boletín Oficial, 7 de febrero de 1958, Vigente, de alcance general, Id SAIJ: LNS0001674, puede consultarse en: <http://www.saij.gob.ar/1285-nacional-organizacion-justicia-nacional-federal-todo-territorio-nacional-lns0001674-1958-02-04/123456789-0abc-defg-g47-61000scanyel?>, fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 40) Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, Consultada en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, Fecha de Consulta: 15 enero 2021.
- 41) Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, Consultada en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, Fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 42) Organización Internacional del Trabajo, C102 - Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), núm. 102, Convenio relativo a la norma mínima de la Seguridad Social, Entrada en vigor 27 abril 1955, Ginebra 1952.
- 43) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, puede verse en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, fecha de consulta: 15 enero 2021.

- 44) Puntos Resolutivos de la Sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional Morelos. Juicio Sara N vs ISSFAM.
- 45) Rodríguez Manzo, Graciela, et al., Bloque de constitucionalidad en México, Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2013, México.
- 46) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Porrúa, 9ª ed., México, 2005.
- 47) RUIZ MORENO Ángel Guillermo, La Deslaborización del Derecho de la Seguridad Social y su autonomía con respecto del Derecho Laboral, Revista Latinoamericana de Derecho Social, ISSN-e 1870-4670, N°. 7, 2008, UNAM. Puede consultarse en: <file:///C:/Users/ivanf/Downloads/9563-11621-1-PB.pdf>, fecha de consulta: 13 de enero de 2022.
- 48) Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María Ascensión, *Derechos de las personas pensionadas y jubiladas, Nuestros derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2018, México.
- 49) Sánchez Castañeda, Alfredo, *La seguridad y la protección social en México, su necesaria reorganización*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.
- 50) Santos Azuela, Héctor, *La teoría general del proceso en el sistema del derecho procesal social*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 101, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3684/4507>. Fecha de consulta: 15 enero 2021.
- 51) Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, Ley 24.655, Créase la Justicia Federal de Primera Instancia de la

Seguridad Social. Integración. Competencia, Argentina, puede consultarse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37836/norma.htm>, fecha de consulta: 15 enero 2021.

52) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario Controlado y Estructurado*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, México. Puede consultarse en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro\\_juridico\\_scjn/pdfs/11.%20TJSCJN%20-%20DerProc.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/11.%20TJSCJN%20-%20DerProc.pdf), fecha de consulta: 15 enero 2021.

53) Tesis: XIV.T.A.86 A, Tesis Aislada (Administrativa), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena, Época 164279, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXII, Julio de 2010.

54) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, *Conócenos, El Tribunal Federal De Conciliación Y Arbitraje*, Puede consultarse en: [http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Quienes\\_Somos](http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Quienes_Somos), fecha de consulta: 15 enero 2021.