

936



ELABORADO POR ALFONSO NAVA NEGRETE
SECRETARÍA DE EXAMENES PROFESIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**"LA DEFENSA JURIDICA DE LOS JUBILADOS Y
DE LOS PENSIONADOS EN MÉXICO"**

T E S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

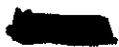
P R E S E N T A

MARTHA YADIRA TREJO RIVERA

ASESOR: LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE



MÉXICO, D.F. A



2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco a DIOS quien me regala la vida y todo cuanto se ha creado tan sólo para mí, desde lo que mis ojos alcanzan a ver, hasta lo que ni siquiera mi imaginación es capaz de creer posible, todo aquello que mi intuición me ha marcado como pauta para ser quien soy y estar donde estoy, y especialmente, la fuerza para levantarme de las caídas y estar hoy en día de pié, más firme, agradecida y dispuesta a gozar al máximo de la oportunidad de existir. esperando fortalecer mi fe para cumplir con la misión que se me ha encomendado.

LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE.

Sin cabida para la más mínima duda, es usted más triunfador que cualesquiera de los muchos que hemos tenido la bendición de conocerlo y la oportunidad de trabajar a su lado, dejando en nosotros más que una huella imborrable un ejemplo a seguir, un querer ser que sirve de inspiración a nuestro proceder, presente y futuro, como personas y profesionistas.

GRACIAS por ser todo un MAESTRO, y por dejarnos ser alumnos de sus cátedras; como una de ellos, me empeñaré en no defraudarlo, correspondiendo a su atención, empeño y cuidado con que de su mano, el presente trabajo se ha visto concluido.

No hay moneda que pague, el corte del pelambre que con su experiencia y conocimientos, practica sobre nosotros, con la confianza de sentirlo como a uno de los más respetables y por que no, hasta temido de los amigos; así como las finezas y atenciones de su Señora esposa.

Con respeto, admiración y cariño, para todos los JUBILADOS y PENSIONADOS que creyendo en mí han hecho posible éste éxito, de manera única y especial, para aquellos dos que siendo todavía muy fuertes, ejemplo de la bondad divina que Dios me ha tenido, me dieron la vida hace no muchos años, compartiendo hasta la fecha lo mejor, lo peor, lo alegre, lo triste y todo lo que mi existencia pueda abarcar, volviendo posible éste esperado momento.

Sra. MARIA LUISA RIVERA CRUZ. Mamá, con la cabeza en alto, coraje formado en las aulas de mi Facultad y temor que he de confesar por éstos momentos, cada vez nos parecemos y unimos más.

Sr. JOSE LUIS TREJO RAYA. Papá, seguiremos trabajando hasta el final, con la consigna de ser tan felices por el resto de los días como lo somos ahora.

Mi Gratiud Eterna para ustedes por la lucha incesante, los excesivos cuidados y su fiel compañía. Muy pronto seré yo, uno de sus más fuertes apoyos y sustentos.

Su Hija.

A Doña JOSEFINA CRUZ SAN NICOLAS, por sus cuidados desde que Dios me dio la vida que para los médicos y por las circunstancias era muy poco factible.

Por su compañía de todos los días, sus acertados remedios para los altibajos en mi salud, su actuar como segunda madre y su ejemplo de amor a Dios y la educación que me regala con base en su experiencia como una gran mujer, una admirable madre y la más envidiable de las ABUELITAS.

MUÑITOS Te Quiero Mucho.

A mis dos HIJOS, LUIS ALEJANDRO TREJO RIVERA y NELLY YUNNUEN TREJO RIVERA, que han tenido que soportarme como hermana mayor, sufriendo mis histerias, mis prisas, mis regaños y mis desvelos, ayudándome en el cumplimiento de muchas de mis tareas (como ejemplo el presente trabajo), en el que sin duda alguna, la gran parte de su realización les corresponde a ellos.

Ser exigente es una característica intrínseca de mi ser, lo siento, pero prometo ser mejor y juro amarlos y estar antes y después de ustedes, hasta el último de los días.

No olviden que nunca y por ningún motivo, deben de darse por vencidos, todo lo que esperan ya es de ustedes, solamente abran bien los ojos para que vean lo que tendrán que abrazar cuando sus sueños sean una hermosa realidad.

A tres ANGELES que han caminado al parejo mío desde hace poco más de 26 años, quienes adelantándosenos en el camino, por designio divino y llamado en el cielo, son testigos de todo cuanto he realizado en la vida, confortándome al sentir tristeza, multiplicando mis alegrías con ellos compartidas y encendiendo la luz de mi vela, alejándome de la oscuridad y el peligro.

La función aún no termina, por favor nunca me abandonen.

Sra. CONSUELO RAYA RUIZ y Sres. JUAN TREJO RAMIREZ y JOSE LUIS TREJO RIVERA. ABUELITOS Y HERMANO, que a pesar de no recordar su partida, su ausencia me ha dolido siempre, espero que un día estemos tan juntos como el día de hoy, para darles de frente las gracias por todo.

A todos los SERES que he conocido en una infinidad de tiempos y espacios, causantes y acompañantes de lamentos y fracasos, de regocijos y triunfos, de donde el mayor de éstos dos últimos sin duda alguna, ha sido haberlos conocido, ya sea mediante el entrecruzamiento de sus caminos con el mío ó con el goce de cualesquiera de las fracciones de segundo a su lado compartidas, motivos de gratas y enriquecedoras experiencias.

Destacando de éste muy importante número, listado de nombres, rostros conocidos, un sin fin de olvidados, de familiares y amigos, al mejor de los COMPLICES, a mi media naranja olvidadiza de una de sus semillas, al conocedor de mi historia, al niño acompañante de juegos, al hombre que cambió mi vida y utópico COMPAÑERO ETERNO, de quien por amor tuve que separarme, pero que sin duda, nunca ha estado ausente de mi vida, de lo que hago y de lo que omito, y a quien por su mágica existencia, ayuda sin precio, suma paciencia e incansables presiones, le considero tan ganador de ésta meta como yo, y tan buen abogado como espero serlo.

A pesar de la distancia, estamos juntos, a pesar del tiempo jamás nos olvidaremos, ni de nosotros, ni de los sueños comunes ya cumplidos y de los que esperan en el tintero cumplirse, los que se verán realizados estando solos o con otras compañías, en nombre de uno de los más bellos recuerdos: "nosotros".

Las Gracias no son suficientes por haberle puesto más de un color a mi entorno, te aseguro que al voltear hacia tu izquierda, tu derecha, adelante o hacia atrás, en cada momento allí me verás. Si físicamente ya no ocupamos un solo espacio, espiritualmente seguiremos siendo un solo ser.

La mente humana no ha sido facultada para olvidar, mucho menos mi corazón y mi alma, para dejarte de amar

Por último y no por ello menos importante, dedico el presente logro a un vigilante mío que ya no está en éste mundo, mi CHAMACO.

Fue un logro de todos los que han dado alegría a mi ser complementándolo.

I N D I C E

| | Pág. |
|--|------|
| PRODUCCIÓN | |
| APITULO I | |
| FUNCION PUBLICA. | |
| Concepto de Función Pública. | 1 |
| Naturaleza Jurídica de la Función Pública. | 5 |
| Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado. | 7 |
| Derechos y deberes de los empleados y funcionarios públicos. | 16 |
| APITULO II | |
| LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. | |
| Concepto de Trabajador al Servicio del Estado. | 58 |
| Régimen Jurídico al que se encuentran sujetos los trabajadores al servicio del Estado. | 70 |
| Organismo del que pertenecen y dependen. | 75 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado: antecedentes, naturaleza jurídica, objetivos y funcionamiento. | 78 |
| Prerrogativas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para los Trabajadores al Servicio del Estado. | 123 |
| APITULO III | |
| PENSIONES Y JUBILACIONES. | |
| Conceptos de Pensión y Jubilación. | 149 |
| Clases de pensiones y jubilaciones. | 153 |
| Las jubilaciones y pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado son susceptibles de incrementarse; fundamento jurídico de dicho incremento. | 156 |
| Petición de incremento de una pensión, por parte del Trabajador al Servicio del Estado y respuesta de la autoridad competente para resolver dicha cuestión. | 161 |
| Requisitos y procedimiento que deben seguir los Trabajadores al servicio del Estado o familiares reconocidos, para hacer valer el derecho de jubilación frente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. | 168 |
| APITULO IV | |
| LA DEFENSA JURIDICA DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES DE INCREMENTO SUS PENSIONES Y JUBILACIONES FRENTE A LOS TRIBUNALES MEXICANOS. | |
| El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, autoridad de carácter fiscal de carácter administrativo en relación a las pensiones de tipo civil. | 178 |
| La Negativa Ficta de las autoridades. | 181 |
| Tribunal Fiscal de la Federación. Competencia de éste para conocer de asuntos en materia pensionaria civil. | 190 |
| ¿Sobresimiento como único camino posible de seguir para resolver el problema?. | 199 |
| Último recurso: el Juicio de Amparo. | 209 |
| Aplicabilidad de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados y Fiscal de la Federación, en relación a las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. | 213 |
| CONCLUSIONES. | 217 |
| BIBLIOGRAFÍA | 221 |

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, y quizá de manera muy presunciosa, la base de todo lo existente (conocido como el ser humano), es el ser humano, para el cual hasta Dios ocupó siete días de su eternidad con el único fin de crear todo lo que en éste mundo existe, facilitándole con lujo de detalles vueltos comodidades su andar por la vida, sin olvidar claro está, la consigna de esforzarse por conseguir lo que desea y le gusta, pagando por ello el alto o bajo precio que tenga asignado.

Bajo éste orden e ideas, el trabajo ya sea físico o mental, para el hombre se volvió por orden divina una obligación, y por su coexistencia y lucha por sobrevivir dentro de toda sociedad, una verdadera necesidad, en forma similar al mundo del derecho como manera más idónea de imponer el orden entre los divergentes intereses humanos.

Con el paso del tiempo, se ha ido regulando poco a poco y a favor de los trabajadores contemplados de manera generalizada, toda una serie de derechos y prerrogativas que en la medida de los buenos deseos de los legisladores, la mala experiencia de años de abuso y explotación en el mundo entero, la rebelión del miedo, el cansancio de la miseria, así como el infinito deseo del hombre y de la mujer de vivir con dignidad, lo que ha marcado la pauta de los textos legales hoy en día dedicados a la regulación de las relaciones laborales, ya sean éstas entre particulares o entre ellos y el Estado. Por ser éste último el elemento base pero meramente ficticio, para el cumplimiento de la multiplicidad de fines a él encomendados, se creó la llamada Administración Pública como su esqueleto y a los cargos públicos ineludiblemente ocupados por hombres trabajadores del Estado, como músculos, inteligencia y voz de aquél.

Es así como las relaciones de tipo laboral entre los hombres, dieron origen a reglas escritas de nuestro país México es digno de presumir por su importancia, mostrándolos con orgullo y como ejemplo al resto del mundo, aunque sea en forma de letra escrita, pues su cumplimentación es un asunto totalmente nuevo a lo primero, en virtud de que ello depende nuevamente del actuar humano, que bajo dicha calidad, pretende ser en muchas ocasiones perfecto, objetivo y justo, consiguiendo las más de las veces, ser todo lo contrario: prepotente, arbitrario, injusto, falaz, abusivo, absurdo, subjetivo y con intereses demasiado particulares y lucrativos como para ser ignorados por alguna de las cada ocasión más abundantes deshonestidades de quienes ocupan el puesto de jefes, sea esto desde el más bajo hasta el más alto de los niveles.

Pensar minimamente en lo requerido para que un gobierno funcione como tal, sería dar origen a una lista interminable de funciones que día con día deben de ejecutarse lo mejor posible; contenidas unas en las leyes mexicanas y otras en la costumbre y lógica del servidor público, no debe perderse de vista el ser tanto nombrado y no por ello conocido, 'estado de derecho', conjuntamente con la procuración de los

menores errores, pues como en todo éstos cuestan, y los derivados del caso en comento, de antemano se sabe podrían representar la inestabilidad en el empleo del trabajador y/o caos en una dependencia de Estado o hasta nivel nacional, y llegando a los extremos, motivo del alza y baja de los dineros internacionales.

De todo lo manifestado, deducimos que éste país se mueve por el trabajo agotador de algunos y demasiado descansado de otros; como sea el caso, toda labor a además de su 'justa' retribución que nuestro sistema deja mucho que desear para la mayoría, merece un descanso, con el más simple sentido de permitir continuar trabajando, es por ésta razón que desde más o menos el año de 1761, surgió la idea en el territorio que ocupa éste México lindo y querido, de garantizar una ayuda para los desprotegidos, apareciendo las pensiones, más adelante las jubilaciones y no hace mucho tiempo, los organismos cada vez más especializados en otorgarlas, encargados de proveer de lo más indispensable a quienes tras una vida entregada a una labor, ya no pueden valerse por sí mismos y menos aún, desempeñar trabajo alguno.

Triste e irremediamente, la vida fácil y sencilla por naturaleza del ser humano, y en específico del ingenioso y luchador mexicano, debe de cubrir el requisito de fondo de ser complicada en extremo (más la de los otros que la propia), por lo cual de manera increíble hasta para el más pequeño incrédulo, proveer y recibir descanso es todo un camino lleno de peros, porqués, vueltas y regresos, copias, trámites, tiempo, dinero, paciencia, salud, etcétera, que debe de invertirse para formar parte de las filas de jubilados y pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quienes cabe añadir, teniendo derechos nuevos que se desprenden de tales caracteres, no los pueden gozar sin el agotamiento forzoso del procedimiento legal seguido ante la autoridad superior competente, quien pudiendo aplicar una sanción por desacato a sus órdenes contenidas en la resolución que poniendo fin a quel conflicto, da la razón por criterio definitivo de nuestro máximo Tribunal, de observancia y aplicación obligatoria a todos los casos análogos, dentro del supuesto en que estamos colocados, a los ex funcionarios del Estado; con indicaciones bien sustentadas que se cumplen más por el miedo al pago de una multa o a la adquisición de un problema, que al de vivir largo tiempo como premio o castigo, y llegar a ser, más temprano que tarde, uno de esos viejos que ya no cuentan, no valen, ni tienen voz y mucho menos voto, así como tampoco merecen respeto y siempre pueden esperar, al fin y al cabo ya no hacen nada. ¿Será a caso, que se detendrá el tiempo para nosotros?, ¿Será que ya no pasaremos la noche? ¿O ya no despertaremos el día de mañana para vivirlo?. No lo sabemos, pero ojalá tengamos la fuerza y voluntad de cambiar lo que nos desagrada y molesta, o al menos de preparar nuestro desenlace por la vida, lo menos humillante y deshumanizado posible, al fin ya no nos preocuparemos por lo demás, sino por uno mismo cuando los que hemos éstas líneas, tengamos la dicha de ser ancianos con la tarea cumplida. Deseando que el presente trabajo de investigación pueda apoyar a unos cuantos de los más desprotegidos, desconocedores y olvidados, cuyo su consideración queda la Defensa Jurídica de los Jubilados y Pensionados en México.

CAPITULO I

"LA FUNCION PUBLICA"

1.- CONCEPTO DE FUNCION PUBLICA.

La palabra función deriva etimológicamente de la voz latina *functio*, perteneciente a la misma raíz del verbo *fungor-fungi*, que quiere decir cumplir, ejecutar, desempeñar. De esta manera, etimológicamente, función es cumplimiento, ejecución, desempeño.

En tanto, el término público implica la idea de estar hablando de algo notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos como primera acepción; y como segunda y quizá la más adecuada, aquella que implica la idea de potestad o autoridad para hacer una cosa como contrapuesto a privado.

Atendiendo primeramente el término función y siendo ésta una palabra empleada de origen por las ciencias físico-naturales, hoy en día es de dominio común para las disciplinas jurídico-sociales, dependiendo su concepción en gran medida, de la idea que cada quien tenga del propio Estado, viendo de la misma una evolución histórica, de la cual resaltan épocas como por ejemplo, la del Sistema Político Francés a principios del siglo XIX, donde se tuvo la idea de un Estado autoritario que se caracterizaba por ser absolutista y centralizador. Bajo éste contexto, la función pública era concebida como una jerarquía donde reinaba la fidelidad, la conformidad, la obediencia y la disciplina, como en el ejército. Todos los funcionarios eran nombrados discrecionalmente por medio del poder central, sin requerirse para ello, garantía de carrera alguna; podían ser declarados cesantes sin indemnización ni recurso legal alguno que poder hacer válido para cambiar las cosas, admitiendo ésta regla, sólo excepciones para los magistrados y miembros del ejército; los altos funcionarios ejercen su autoridad sin limitaciones y sin control sobre los funcionarios inferiores. La jerarquía podía traducirse por diferencias radicales entre los funcionarios, en cuanto a las remuneraciones, la consideración, el prestigio y una barrera imposible de superar para los subalternos expresada en el sentido de que no podían penetrar en los cuadros superiores.

Este tipo de administración, evolucionó en el curso del siglo XIX, bajo la influencia de las ideas políticas y de los acontecimientos sociales, como el naciente parlamentarismo de ese entonces, la descentralización, la multiplicación de los servicios y de los agentes públicos, etc. Como consecuencia de ello, se transforma la condición de los funcionarios de manera que el nombramiento de los mismos es discrecional sólo para ciertos casos, se organiza el progreso en la carrera, desde los cargos más bajos hasta los más altos de la jerarquía. Se relaja la disciplina con los regímenes liberales, organizándose con ellos lo relativo a las penas disciplinarias. Aparecen algunas garantías para los funcionarios, que pueden someter sus dificultades al órgano jurisdiccional.

En el siglo XX ya, aparecen distintas épocas de reacción contra la imperante situación en cuanto al régimen jurídico de la función pública, otorgando mayores garantías a los funcionarios, produciéndose la evolución bajo la presión de las transformaciones sociales. Las agrupaciones de funcionarios se hacen más fuertes y la noción de jerarquía está en regresión en todos sus aspectos: obediencia, remuneración y disciplina.

Llegando hasta nuestros días, aparecen varias corrientes de pensamiento, de las cuales una de ellas, aún cuando carente de fuerza y contraria a nuestras concepciones, es digna de mencionarse, nos dice que la función pública significa una actividad del Estado que no puede jamás concebirse como análoga a la de un particular, aún cuando se tratara de una gran empresa. A pesar de ya aceptarse un acercamiento entre los asalariados y los funcionarios en cuanto a licencias, ventajas sociales, etc., los primeros se hallaban sometidos a un estatuto cuyas disposiciones jamás de someten a discusión, a una disciplina y a las obligaciones que sobrepasan las de los empleados particulares. En la función pública se aplica un derecho que es el administrativo, totalmente diferente al privado que protege al empleo de éste mismo carácter.

La idea que secundamos y defendemos como punto particular de vista, es la surgida del pensamiento de hombres que dedicados a la investigación, han establecido la línea principal de la doctrina de nuestro tiempo, entre ellos el Maestro Alfonso Nava Negrete. El pensamiento común en cuestión, concibe a la Función Pública como la relación existente entre el Estado y sus trabajadores o funcionarios públicos, relación para la cual se crea todo un sistema especializado y particularizado de leyes y reglamentos que tienen como objeto establecer la debida organización y mantener el orden y respeto en el devenir diario.

En algunos Estados, la función pública ha sido concebida como un oficio, llegándose al extremo de la politización completa en todos los sentidos, por la aplicación de principios democráticos.

Parte vital de la evolución histórica del quehacer del Estado hasta aquí descrita, lo constituye el principio de la División de Poderes, por medio del cual se encuentra la forma de evitar toda una serie de abusos, dominios, explotaciones, malversaciones, caprichos y todo tipo de injusticias, de quien o quienes en su momento se encontraban con el poder en las manos para determinar la dirección de un Estado y la línea a seguir de su población, repitiéndose los mismos hechos desagradables por cientos de años, ya sea bajo la forma de la Monarquía, del Imperio, del Congreso, de la República, etc., considerándose muy acertadamente, que una sola persona e incluso un grupo de ellas, no puede encargarse de todas aquellas actividades necesarias para el funcionamiento de un Estado, de manera que lo más conveniente era llevar a cabo una separación de la actividad Estatal, considerada fundamentalmente de tres órdenes: la encargada de gobernar al Estado y hacer observar sus leyes, en primer término; en segundo, la encargada de crear dichas leyes; y por último, la encargada de la administración de la justicia, aplicación y respeto de esas leyes; apareciendo para formar parte de toda formación Estatal, los órganos identificados como Poderes

Independientes, a los cuales se confieren tales atribuciones, a saber: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial respectivamente.

Como ya se mencionó, ésta División de Poderes es parte de la propia formación de cada Estado, aún cuando varían en la actualidad las formas de gobierno, subsistiendo algunas Monarquías e Imperios al lado de una mayoría de Repúblicas en el mundo entero. Nuestro país no debiendo porque ser la excepción, decide a través del Congreso Constituyente de 1917, incluir de manera definitiva éste principio de gobernabilidad, utilizando desde ese entonces hasta el día de hoy uno de los numerales que integran su Carta Fundamental o Constitución Política, específicamente, dentro del Título Tercero, Capítulo I, De la División de Poderes, el artículo 49 que a la letra dice:

“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Encontrando si analizamos nuestra Carta Magna, un apartado especial que precisa las facultades, obligaciones, constitución y demás aspectos relativos a cada uno de los Poderes en mención.

Para conseguir la mejor conceptualización de lo que es función pública, debemos de considerar diversos puntos de vista emitidos por destacados juristas de entre los cuales estamos en condición de mencionar a los siguientes:

La Enciclopedia Jurídica OMEBA, nos dice primeramente que el término función, al margen de sus acepciones corrientes, ha sido utilizado por las ciencias sociales con significados distintos, designando unas veces el conjunto de ocupaciones de un individuo (Max Weber) y, otras aquellas situaciones en las que una variable depende de otra, acepción que a pesar de derivar del término matemático, ha sido adoptada por los antropólogos y sociólogos funcionalistas.

Continúa explicándonos que “vinculada la palabra función con el aspecto público, se hace referencia a las consecuencias (de un hecho o acción Estatal y Social) que contribuyen a la satisfacción de las necesidades del sistema en que se producen, favoreciendo la supervivencia y adaptación de éste; sin que deba confundirse con la finalidad de aquél (que tiene por lo regular un carácter subjetivo), dado que la función es una consecuencia objetiva, y observable como tal, de dicha acción, con la independencia de los objetivos

que persiga; por otra parte, el carácter funcional de una acción no puede ser juzgado en forma abstracta y general, sino únicamente con referencia al sistema social en que se da, poniéndose de manifiesto el carácter relativo o histórico de los fenómenos sociales, contribuyendo también a privilegiar de modo casi exclusivo los sucesos políticos y sociales públicos considerados como positivos en la medida en que, al adecuarse a los valores dominantes en una sociedad, contribuyendo al fortalecimiento de éstos, y por tanto al mantenimiento de las estructuras existentes”¹.

A. Plantey, tratadista francés, considera que “...al tratar de definir lo que es la función pública, debemos de tener bien presente y claro, que estamos refiriéndonos a una actividad de Estado que no puede jamás concebirse como análoga a la de un particular, aun cuando se tratara de una gran empresa, aplicándose en la función pública un derecho que es el administrativo, diferente del derecho privado, que es el aplicable al empleo privado”².

Cretella J. en su obra *Théorie Juridique de la Fonction Publique*, nos explica que “... función es un concepto evidentemente dinámico, que lleva a la idea de vida, de movimiento, de actividad. Por esto podría decirse que función es toda actividad ejercida por un órgano para la realización de un determinado fin; así la función pública es el término con el cual se designa de manera general y objetiva un conjunto de actos que se deben realizar para cumplir con la obligación impuesta al Estado, distinguiendo las nociones de poder que es una manifestación de voluntad y la de función que es una manifestación de actividad”³.

Villegas Basavilbaso piensa que la función pública, “... hace referencia a un término estudiado en derecho administrativo con relación al funcionario público y no con la Institución, corresponde en realidad al derecho público, cuando erróneamente se le considera exclusiva del derecho administrativo, caracterizada por el conjunto de atribuciones que cada uno de los órganos puede ejercer, es decir, la forma como se declara la voluntad de cada uno de éstos órganos”⁴.

Guillermo Cabanellas dice “que la función pública es el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores”⁵.

El ilustre maestro Don Gabino Fraga, precursor y fundador del Derecho Administrativo en nuestro país, considera a la función pública como aquella que “--- es la que el Estado realiza bajo un orden

¹ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Edit. Driskill, 1979, Buenos Aires, Argentina, p.p. 31-40

² PLANTEY, Alain. *Librairie Générale de Droit et de Jyrisprudence*, Deuxième Edition. París. 1963 Tomo II. pág. 136

³ CRETELLA J. *Théorie Juridique de la Fonction Publique*. Librairie de Droit Administrative. Troisième Edition, Paris, 1976. pág. 99

⁴ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1977. p.p. 89 - 78

⁵ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Edit. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina. 1953. Volúmen 2, pág. 63

jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”⁶

Por otra parte, es concebida la función pública como “el poder del Estado, en cualesquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiriendo de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal, como producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio del Estado”⁷, dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.

Contando también con la opinión de nuestro Máximo Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha desviado su atención también para definir lo que debemos de entender por función pública, para lo cual el Presidente de dicha Institución a través de su informe de actividades presentado en el año de 1959 y publicado a través de la Primera Sala, en la página 36 del mismo nos dice: “Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleo público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio”⁸.

Considerando todos y cada uno de los elementos proporcionados por las distintas concepciones de función pública antes referidas, es nuestro deber concluir expresando la idea que hemos logrado formar de dicho concepto, misma que nos atrevemos a expresar, como el conjunto de derechos y obligaciones que se derivan de la relación laboral entre el Estado y sus servidores.

2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA.

Precisado en el apartado anterior, lo que es la función pública, iniciamos ahora la tarea de determinar cual es la esencia misma que le da la razón de ser a dicha figura dentro del ámbito del derecho, es decir, su naturaleza jurídica, para lo cual citamos a continuación las clasificaciones o categorías más

⁶ FRAGA MAGAÑA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1960, 8a. ed. pág. 61

⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa, México, D.F., 3a. reimpression, 1991, p.p. 235

⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría General de la Seguridad. Tomo II. Edit. Porrúa, México, D.F., 1979, pág. 208

importantes que se han emitido para el estudio de la naturaleza jurídica propia de los actos administrativos que para el precursor de nuestro derecho administrativo son en esencia cinco, en tanto que para el maestro Alfonso Nava Negrete cuatro que son las siguientes:

Para el Maestro Gabino Fraga, el acto administrativo en atención a su naturaleza jurídica, se clasifica en:

- a) El acto emitido por una voluntad única.- Se forma por una sola voluntad, conservando ese carácter aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.
- b) Colegial.- Es el que emana de un órgano único de la administración, constituido por varios miembros, habiendo en tal caso diversas voluntades físicas pero una sola voluntad administrativa.
- c) Complejo o colectivo.- Se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración, por ejemplo los Actos del Presidente que requieren el refrendo de algún Secretario.
- d) Acto Unión.- Para cuya constitución se requiere de la intervención de varias voluntades con las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los casos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como por ejemplo los contratos.
- e) Contrato.- Existe en éste acto la concurrencia de varias voluntades, concluyéndose que si no es un acto administrativo, sí puede ser un acto de derecho administrativo.

Por su parte, el maestro Nava Negrete al respecto considera:

- a) Actos Unilaterales, como aquellos más estudiados por el derecho administrativo, provenientes de la sola voluntad de la administración, que sin embargo puede formarse de varias voluntades.
- b) Los antes mencionados se encuentran en contraposición a los actos bilaterales que son el resultado de la intervención de dos sujetos más que de dos voluntades: la de la administración y la de los particulares: son los contratos administrativos.

- c) El acto colectivo o colegial que implica la intervención de varias voluntades, pero pertenecientes a un mismo órgano administrativo, como acontece con los cuerpos de consulta o asesoría que tienen las Secretarías de Estado.
- d) Acto complejo por su parte, es el que surge de la concurrencia de la voluntad de varios órganos administrativos, que deciden por unanimidad o por mayoría, lo que acontece por ejemplo, en el seno de las comisiones intersecretariales.

En consideración a lo anteriormente manifestado y bajo nuestra propia conceptualización, a la naturaleza jurídica de la función pública la podemos considerar como la relación laboral existente entre el Estado y sus trabajadores, pauta a su vez para la existencia de todo un mundo de derechos y obligaciones que de la misma se derivan.

3.- CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El Estado como persona ficticia, incorpórea que no se puede captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí misma, por lo que precisa forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones, seres humanos que desempeñen desde los más modestos servicios hasta aquellos de más alta jerarquía y responsabilidad; siendo todos ellos por ende empleados o trabajadores al servicio del Estado, empleados o funcionarios públicos que aportan su actividad física y/o intelectual para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones; llevándonos todo ello a la conclusión de que la administración pública se hace por hombres.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

Dice al respecto Rafael Bielsa que “la realización de los fines del Estado no se conciben sin la actividad física de personas que son en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados”.⁹

De lo anterior desprendemos la existencia de dos elementos como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, inmobiliario y el equipo, sólo construirían una estructura innanimada e inexpressiva, y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población y no la actuación del poder del Estado.

Del uso, la costumbre y el texto legal, derivamos distintas denominaciones con las cuales se identifica al Trabajador al Servicio del Estado, distinguiéndose las que a continuación se citan:

En primer término y de forma muy generalizada, la palabra *burócrata* derivando de la raíz “bureau” que significa escritorio y “cratos” que significa poder, da la idea de que el burócrata es aquella persona que tiene el poder detrás del escritorio.

Al *trabajador*, bajo nuestra personal opinión, lo podemos concebir como la persona, obrero, jornalero, empleado, que desarrolla una determinada actividad material o intelectual, o bien de ambas formas, con un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio a cambio de un salario ó remuneración.

Definido el término del cual nos ocupamos, podemos agregar para su mejor comprensión, lo que nos dice el maestro Rubinstein J. Santiago, en su obra denominada Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1983, pág. 311 al respecto, en el sentido de asegurar que un empleado público se caracteriza entre otros aspectos por los siguientes:

1.- Por no tener atribución especial designada en la Ley.

2.- Sólo colabora en la realización de la Función pública por éstas circunstancias:

a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública;

b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo;

⁹ BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1966.

c) Por hacer de la función pública y su ejercicio, el medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera;

d) Siempre es retribuido;

e) Por tener carácter contractual su relación con el Estado, conforme a la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya expuesta.

Al *empleado* lo concebimos como la persona que realiza funciones de cualquier tipo para una empresa o el gobierno.

Y al *funcionario* como el empleado del Estado que desempeña funciones públicas, con cierta jerarquía y autoridad derivadas de algún texto legal.

Del universo de personas que el Estado emplea se han pretendido agrupar aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental le prestan servicio en periodos electorales, censales o en cumplimiento a mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como cargas públicas; haciéndose más usuales los términos empleados y funcionarios públicos, sobre los que algunos autores hacen varias distinciones.

Guillermo Haro dice que “funcionario es el que está proveído de imperium, esto es, de poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir, caracterizándose por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones, una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura”.¹³

Para García Oviedo y Martínez Useros, “es funcionario todo el que se incorpora voluntariamente al organismo del Estado; el empleado es quien se incorpora al organismo estatal, haciendo del ejercicio de la función encomendada el objeto primordial de sus actividades y de su vida.... El empleado es únicamente aquél funcionario que hace de la función su medio habitual de vida, su carrera”.¹⁴

pág. 464

¹³ HARO, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España. 1946. pág. 206

¹⁴ GARCÍA OVIEDO Y MARTÍNEZ USEROS. Ob cit. pág. 312

Mientras que el “funcionario está vinculado al Estado por un cargo representativo de éste y el empleado por una vinculación interna”¹⁵, opina Rafael Bielsa.

“En sentido amplio funcionario público es toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho Administrativo, y en sentido estricto son funcionarios públicos, sólo aquéllos en que concurren las características de incorporación, profesionalidad, retribución y sometimiento al Derecho Administrativo”¹⁶, indica Entrena Cuesta.

Señala Dromi que “ni la permanencia, ni la profesionalidad o la retribución, sirven para caracterizar al empleado público, y sólo podemos atenernos a la descripción que la norma positiva haga del individuo sujeto a ese régimen para aplicarle las normas correspondientes”¹⁷.

Para la subjetiva opinión de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, “es indistinto el uso de las expresiones empleado público y funcionario público, para identificar a todos los trabajadores que de alguna manera permanente y regular, mantienen una relación de servicios con el Estado.”¹⁸

Debiéndose de destacar –nos señala-, cuatro notas características de los empleados públicos: su incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al derecho administrativo.

La incorporación se entiendo como el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante éste acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial en favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, en el que se identifican dos fases: la designación y la toma de posesión.

La primera tiene lugar, normalmente mediante un acto de designación (electiva o no), aunque puede deberse a un hecho puramente físico o incluso a una designación para un órgano distinto cuya titularidad va unida a la de otro, sin que para ésta última se requiera un nombramiento específico.

¹⁵ BIELSA, Rafael. Ob cit. pág. 467

¹⁶ ENTRENA CUESTA. Ob cit. pág. 55

¹⁷ DROMI, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Edit. Astea. Buenos Aires, Argentina. 1983. pág. 268

¹⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México. 1996. pág. 69

La segunda fase de la investidura marca el momento de la asunción efectiva de sus funciones por parte del titular y el comienzo del desarrollo de las mismas, entre nosotros recibe el nombre tradicional de toma de posesión.

Por regulación de la relación entendemos que parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo; pudiendo identificar como empleados públicos a las personas incluidas en el padrón de personal al servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación.

Dentro del ámbito de la retribución tenemos que el desempeño de la función pública está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menós preferentemente, por lo que se incluyen en el presupuesto de egresos.

El sometimiento al Derecho Administrativo nos obliga a tener presente que la regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su relación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo.

Lo anterior ha dado lugar a que se manifieste que ni la profesionalidad ni la permanencia en el cargo sirven para determinar la calidad de empleado público, (funcionarios), ya que tanto el personal político como el obrero, hacen de su actividad su ocupación profesional, que realizan de manera permanente, por lo que será necesario acudir en cada caso en particular, a lo que expresamente establezca cada una de las leyes que lo regula.

Sin embargo con el término 'empleado público' se identifica al trabajador de la Administración Pública Centralizada, generalmente conocido como burócrata, cuya incorporación se produce en la mayoría de los casos mediante el nombramiento; se diferencia a los 'funcionarios', como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano.

Por tanto, desde el punto de vista laboral, el término más amplio es el de 'trabajador del Estado' ya que implica a toda persona sujeta a una relación laboral; luego tenemos al 'empleado público' que se circunscribe al trabajador de la Administración Pública Centralizada; y, finalmente al 'funcionario público' diferenciado por atributos particulares que derivan de su condición jurídica".

Don Gabino Fraga señala que compartiendo la opinión de Bielsa, debemos de concebir al funcionario, tomando en cuenta los elementos constitucionales que se derivan del artículo 108, como "todos los funcionarios tienen carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que existen indudablemente al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la Administración que sólo guardan la relación interna con el servicio, necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades."¹⁹

El concepto de funcionario, es una noción que se encuentra actualmente en franca evolución, no es un concepto estático e inmóvil dentro del derecho, sino que tiene un especial dinamismo que hace posible el que hoy exista una diversidad de criterios al respecto. El funcionario tuvo en la antigüedad un carácter sacerdotal y guerrero, aún en las denominadas democracias, como la República Griega, donde la respuesta del dado, de la piedra preciosa y de la urna utilizada para elegirlo, se consideró como la más segura manifestación de la voluntad divina.

En la Edad Media, se acentúa el carácter militar del funcionario, teniendo el cargo la condición de accesorio del feudo y por lo tanto, al ser parte de su patrimonio, es susceptible de herencia. Todos los funcionarios están al servicio del Estado, lo que se manifiesta de una manera material y sensible. Es el Estado quien los paga y el funcionario tiene un carácter permanente en el desempeño de sus funciones.

La doctrina nacional y foránea utilizan las denominaciones empleado y funcionario, entendiendo por funcionarios a aquellos que tienen derecho de mando, de iniciativa y de decisión, y que ocupan, en consecuencia, los grados más elevados de la jerarquía, y por empleado aquellos que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior y que por ello se encuentra en el grado más bajo de la escala jerárquica.

Como parte primordial del tema a estudio encontramos el texto legal conformado por ordenamientos específicos como lo son la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado principalmente, los cuales encontrando su fundamento en la Carta Magna, se hacen cargo de clasificar de la manera indicada a continuación, a los que genéricamente podemos denominar trabajadores al servicio del estado.

Dichos *Trabajadores al Servicio del Estado*, mediante lo dispuesto en la Ley Federal del mismo nombre son concebidos como toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores

¹⁹ FRAGA MAGAÑA, Gabino. Ob cit. pág. 61

temporales, nos indica el artículo 3; mismo que relacionado con el numeral 1º del mismo ordenamiento legal, encargado de darnos a conocer el ámbito competencial de éste, señala que se trata de una ley de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Cantacho" y Hospital Infantil, así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

No obstante el amplio listado de las personas sujetas al ordenamiento legal en comento, la propia ley conformé a lo dispuesto en su artículo 8, se encarga de realizar la exclusión de los sujetos no afectos a la misma que son los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5 que a continuación se citará, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el personal militarizado o que se militariza legalmente, los Miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

El numeral 4 se encarga de realizar una clasificación más detallada de los trabajadores al servicio del Estado, señalando que éstos se dividen en dos grupos: *los de confianza y los de base*.

Art. 5º.- Los trabajadores de confianza son:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de la ley en mención sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de la decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

- b) Inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como del personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trata con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos éstas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en éstas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta de inventarios.
- g) Investigación Científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) Los Secretarios Particulares de: Secretarios, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los Miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base también, todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Sub-contador Mayor, los Directores y Sub-directores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

IV.- En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Por su parte, señala el artículo 6, que son trabajadores de *confianza*:

Todos aquéllos no incluidos en la numeración del artículo 5 antes citada, y que por ello serán inamovibles, excluyéndose de dicha inamovilidad, a los de nuevo ingreso, hasta después de transcurridos seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Abordando al segundo de los ordenamientos legales mencionados, en forma particular la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado dice en su artículo 1º, que dicha ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, aplicándose a:

I.- A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos u otros;

II.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley;

III.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con ésta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV.- A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de ésta ley, y

V.- A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley.

En tanto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con fundamento en lo dispuesto por la fracción I de su artículo 1º en relación con el artículo 2, señalan que los sujetos de responsabilidad en el servicio público son los sujetos mencionados en el primero y tercer párrafo del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recurso económicos federales, a saber:

• Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernantes de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Constitución de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo, y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios.

Es de ésta forma como son concebidos e incluso clasificados los trabajadores al servicio del Estado, que denominados de una u otra forma, sujetos a determinado ordenamiento legal e identificados por medio de cualquiera de las concepciones precisadas, hacen posible el actuar físico del Estado en sí, dejando en la mayoría de los casos, sus mejores años y la vida entera en la Institución donde se desempeñan como trabajadores.

4.- DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Iniciamos precisando antes que todo, lo que significa una relación jurídica, entendiendo por ésta el vínculo que une a dos o más sujetos de derecho y por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo, puede exigir del otro (deudor), el cumplimiento de una obligación.

Esta idea llevada al campo del Derecho Administrativo, constituye el origen de lo que se conoce como relación jurídico-administrativa que se entiende como la relación jurídica que tiene lugar con el

surgimiento del Estado de derecho, con el cual se transforma al individuo de un sujeto de poder, a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado, protegiendo los derechos subjetivos tanto de los empleados estatales que hacen posible la existencia y actuación de éste, como la de los gobernados.

La relación toma el nombre de jurídico-administrativa por el 'sólo' hecho de ser la Administración Pública uno de los sujetos creados de ella, desprendiéndose una serie de derechos y obligaciones o deberes para ambas parte, al igual que de toda relación, pero reguladas éstas por el derecho administrativo, por razones obvias.

Hablamos ya de la presencia de dos tipos de sujetos, uno de ellos activo y el otro pasivo; aún cuando predomina la idea de caracterizar a la Administración Pública como el sujeto activo y al empleado y/o gobernado como el pasivo, debemos de aclarar que tanto los derechos como los deberes a que se dieran lugar, serían compartidos por cada uno de ellos, existiendo en forma recíproca.

Pudiendo ser tan variados y numerosos, los derechos y las obligaciones de los empleados públicos, tema a desarrollar en éstos renglones, lo cual nos colocaría quizá, en una narración casi interminable, que hemos optado por precisar y analizar aquéllos que a nuestro parecer son los más importantes, dejando claro que se hará, sólo en cuanto atañe a los empleados y no así al Estado, de los que no sólo tenemos alguna idea, si no hemos vivido y experimentado en terceros o en 'carne propia'.

Dentro del ámbito de los deberes, debemos de considerar que el desempeño de la función no consiste en una serie de prestaciones particulares, sino que se resume a la obligación genérica de realizar dentro de la Administración la actividad que le es exigida conforme al texto legal en sentido lato, sin embargo, es factible hacer un listado de los que no deben mandarse nunca al baúl de los recuerdos.

Los derechos como el anverso de la moneda, debemos de entenderlos primeramente como todas y cada una de las posibilidades, pequeñas o grandes, con que cuentan única y exclusivamente los empleados estatales, de exigir y hacer cumplir lo que el simple hecho de ser humanos les otorga, es decir, la derivación de su condición de personas físicas, trabajadores como cualesquiera otros, necesitados de cumplir satisfacciones y necesidades mínimas para su supervivencia y desarrollo pleno dentro de la vida, aspectos exigibles al ente llamado Estado, a través de la propia Administración Pública por la cual se organiza y cumple con sus objetivos y fines.

Las normas que regulan a la propia función pública, ya sea que se trate de Leyes para Instituciones específicas, para la regulación de la Seguridad Social, decretos y toda de expresión de la ley, incluyen en su texto con mayor o menor precisión, los derechos y las obligaciones de los servidores del Estado, y en casos excepcionales sólo al no contemplarse en el ordenamiento específico, a saber la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las responsabilidades de los mismos, teniendo

también base constitucional, en el texto del artículo 108 que dentro del Título Cuarto, De las responsabilidades de los servidores públicos, es la pauta para el buen funcionamiento de los agentes del Estado.

Siendo posible lo anterior, gracias a la piedra angular de toda expresión de la norma jurídica en nuestro país, la carta Fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contemplándose en ésta desde su propuesta como iniciativa ante el Congreso Constituyente de 1917 y a consecuencia directa de los movimientos revolucionarios iniciados años antes en nuestro país, hasta el texto que rige nuestra vida como mexicanos hoy en día, la previsión social, medio para proteger o ayudar a los más débiles, hecho que trae aparejado el surgimiento de las condiciones elementales bajo las cuales todo ser humano debe desempeñar un trabajo determinado; surgiendo así el artículo 123 que dirigido a éstas dos ideas fundamentales, es el punto de partida para la creación de las dos leyes reglamentarias vigentes en materia laboral: la Ley Federal del Trabajo, con objeto de regular el apartado A del numeral en cita (“dirigido a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera todo contrato de trabajo”) y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, (para regular el trabajo realizado “entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”), sobre la cual pondremos especial atención a lo largo de toda nuestra investigación.

De ésta manera, es desde el propio texto de la Constitución, donde podemos encontrar los derechos y deberes fundamentales de los trabajadores al servicio del Estado, texto que consideramos necesario transcribir en nuestro trabajo.

“Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; a efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el 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, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un cierto por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra;

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 que signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestión;

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 hubiere adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentara sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y de 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 probados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional para 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 construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.

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

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de éste apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

XIII bis.- El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Título Segundo referente a los Derechos y Obligaciones de los trabajadores y de los titulares, Capítulo Uno, artículos 12 al 46 bis, reiterando lo dispuesto a través del apartado B del artículo 123 Constitucional, señalando a manera de ejemplo:

“Art. 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.”

“Art. 13.- Los menores de edad que tengan más de 16 años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley.”

“Art. 14.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aún cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

I.- Una jornada mayor de la permitida por ésta ley;

II.- Las labores peligrosas o insalubres o nocturnas para menores de 16 años;

III.- Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;

IV.- Un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general, en el lugar donde se presenten los servicios, y

V.- Un plazo mayor de 15 días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas.”

“Art. 15.- Los nombramientos deberán contener:

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter de nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

IV.- La duración de la jornada de trabajo.

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que presta sus servicios.”

“Art. 16.- Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas de traslado y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por período mayor de 6 meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica, asimismo, tendrá derecho a que se le curan los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en éste párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

I.- Por organización o necesidad del servicio debidamente justificados.

II.- Por desaparición del centro de trabajo;

III.- Por permuta debidamente autorizada, y

IV.- Por fallo del tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”

“Art. 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, l uso y a la buena fé”.

“Art. 19.- En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar el derecho de los trabajadores”.

“Art. 20.- Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catálogo general de puestos del gobierno federal. Los trabajadores de las entidades cometidas al régimen de ésta ley, se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno, en la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participará conjuntamente los particulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos”.

Como principales obligaciones, tenemos las señaladas por el artículo 44 que a la letra dice:

“Art 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia”.

No debiendo perder de vista que en la organización y desempeño de las funciones públicas, el interés público prevalece sobre el interés individual y, por consiguiente, la tutela a las ventajas personales del funcionario no podrá, estar en oposición al desempeño público del empleo del Estado, entonces, ésta deberá subordinarse al interés general del servicio.

Siendo necesario como en todo seguir un orden, hemos decidido fijar nuestra atención en primer término, sobre los derechos de los empleados públicos o también conocidos, como ventajas personales de los funcionarios.

Los derechos de los funcionarios pueden tener sus fuentes en la Constitución, en la ley o en Reglamentos, como ya vimos; según su origen tendrán diferente estabilidad y la discrecionalidad administrativa será más o menos restringida, por ello, la doctrina divide los *derechos* de los funcionarios en distintas categorías, empleando criterios de clasificación que aún cuando totalmente subjetivos, son coincidentes en la mayoría de los supuestos, considerando como sobresalientes las opiniones al respecto de los maestros Gabino Fraga Magaña y Alfonso Nava Negrete que al respecto rezan:

El maestro Gabino Fraga nos dice que haciendo un listado de las diversas prerrogativas que pueden otorgarse al empleado, estamos en condición de citar las siguientes:

Previo a cualquier determinación, debe de examinarse si el funcionario y el empleado tienen derecho al cargo o empleo para el que son designados, destacándose en el sistema legal mexicano tres categorías de disposiciones que nos auxiliarán en ésta tarea:

- 1) Las que se encuentran de conformidad con el Poder Público para hacerse libremente las remociones que se consideren pertinentes, lo que involucra a los empleados de confianza;
- 2) Atendiendo a todas las resoluciones en las cuales se fija un término para la duración del cargo, y
- 3) Las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento también especial, para lo cual se obedecerá lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que consagra entre otros derechos, la inamovilidad de los trabajadores de base.

1. Entrando en materia, citamos como primer derecho el del *ascenso*, concepto jurídico que comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo.

2. El funcionario y el empleado gozan además, de ciertas ventajas materiales que el Estado les otorga, como son la remuneración que recibe en la mayoría de los casos el nombre de sueldo y que se fija unilateralmente por el Estado, sin que sea motivo de alteraciones por la vía contractual.

3. Una ventaja más es la ayuda que se le da al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar donde presta sus servicios, que se denomina sobresueldo.

4. Existen también las compensaciones que se dan al funcionario o empleado por los gastos de atenciones sociales que impone el rango, constituyéndose así los gastos de representación.

5. Tenemos también las remuneraciones concedidas por trabajos en horas fuera de la jornada legal y que deben ser por el ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada diaria.

6. Atendiendo al nuevo régimen de prestaciones que con el carácter de obligatorias establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, podemos desprender una serie de facultades de los trabajadores que a reserva de ser tratadas con mayor profundidad más adelante, citamos a continuación:

- a) Medicina preventiva,
- b) Seguro de Enfermedades y maternidad,
- c) Servicios de Rehabilitación Física y Mental,
- d) Seguro de riesgos del trabajo,
- e) Seguro de Jubilación,
- f) Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios,
- g) Seguro de invalidez,
- h) Seguro por causa de muerte,
- i) Seguro de cesantía en edad avanzada,
- j) Indemnización global,
- k) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil,
- l) Servicio de Integración a jubilados y pensionados,
- m) Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto,
- n) Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos,
- o) Préstamos de mediano plazo,
- p) Préstamos a corto plazo,
- q) Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes,

- r) Servicios turísticos,
- s) Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación,
- t) Servicios funerarios.

7. Debemos de citar también el derecho a formar y ser parte de un sindicato.

8.- Paralelo a lo anterior, surge el derecho a la huelga consagrado como parte fundamental de las garantías constitucionales regladas por el texto Constitucional.

Dándole la palabra al maestro Nava Negrete, señala como derechos y una de las caras de la moneda denominada trabajo burocrático, lo siguiente:

1. Derecho al cargo, que representa el derecho a que se le dé trabajo una vez que se le nombra trabajador al servicio del Estado, hablando de un derecho de naturaleza personal, no real, sin que sea un derecho que forme parte de su patrimonio, aspecto reclamable ante los Tribunales.

2. Derecho al sueldo, como derecho constitucionalmente consagrado por el artículo 123, obligándonos a distinguir entre sueldo presupuestal o nominal y sueldo neto o realmente recibido. El primero es el que se prevé en el presupuesto de egresos de la Federación, donde cada Secretaría de Estado tiene asignadas partidas de sueldos según jerarquías o puestos, es un sueldo que se expresa en una cifra de pesos que no es el que se percibe pues a ésta se le resta una serie de descuentos: impuesto sobre la renta, fondo de pensiones, servicios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuota sindical si es trabajador de base, quedando el sueldo neto, el que recibe el burócrata cada quincena.

3. Lo anterior conlleva la existencia de los sobresueldos, compensaciones y bonos, ya sea por conducto de tiempo extraordinario, trabajos especiales o un mayor nivel burocrático respectivamente.

4. Derecho al ascenso, lo que significa subir a otros niveles jerárquicos-administrativos y asimismo de orden presupuestal, siguiéndose el sistema escalafonario al tratarse de un trabajador de base.

5. Derecho a la seguridad social que comprende un grupo de derechos que integran la seguridad social del burócrata, en los que se encuentran amparados tanto los trabajadores de base como los de confianza, con el fin de asegurar que el trabajador viva plenamente bien y feliz, a través por ejemplo de seguros de vida, de enfermedades profesionales y no profesionales, de desempleo, jubilación, préstamos, vivienda, recreación y defunción, entre otros.

6. Derecho a formar sindicato, consagrado para los trabajadores de base y concebido como el derecho de asociarse en un sindicato para la defensa de sus derechos laborales, pudiendo existir en principio sólo un sindicato por cada Secretaría o departamento de Estado, destacándose a éste respecto una reciente reforma en el sentido de poder existir en forma legal, el número de sindicatos que se constituyan siguiendo las norma preestablecidas para ello.

7. Derecho de huelga, que para ser sinceros puede considerarse como una utopía.

8. Derecho a defenderse en el Tribunal Burocrático, quedando excluidos los trabajadores de confianza, pero orillándonos al conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Estado.

Citadas las dos opiniones anteriores, concluimos señalando como principales *derechos de los trabajadores al servicio del Estado*:

| <u>DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO</u> | | |
|---|--|--|
| <i>Derechos cuyo contenido no es exclusivo, ni predominantemente económico.</i> | <i>Derechos de contenido exclusivamente económico, simultáneo con la realización del servicio.</i> | <i>Derechos de contenido exclusivamente económico, simultáneo con la realización del servicio.</i> |
| 1.- Derecho a la estabilidad 2.- Derecho a la carrera 3.- Derecho a la licencia 4.- Derecho de asociación 5.- Derecho de huelga 6.- Derecho a la libertad de opinión | 1.- Derecho al sueldo 2.- Derecho al complemento del sueldo 3.- Otras remuneraciones | 1.- Derecho a la Jubilación 2.- Derecho a la pensión |

Precisando respecto de cada uno de ellos, el alcance que tienen.

1) *Derecho a la estabilidad*.- Se encuentra vinculado a éste el problema de los funcionarios inamovibles y amovibles. Reunidas ciertas condiciones, el ordenamiento positivo establece la inamovilidad del funcionario por lo que la pérdida de estabilidad sólo se perderá en los supuestos que el ordenamiento jurídico ha previsto; así, los funcionarios que no reúnan éstas condiciones son amovibles.

El derecho a la estabilidad no es un derecho natural inherente a la personalidad humana, sino un derecho otorgado por el ordenamiento jurídico vigente y en la medida que éste determine. El funcionario no tiene un derecho subjetivo a que el legislador lo mantenga permanentemente en el cargo, pudiendo suprimirlo el legislado teniendo en cuenta las necesidades administrativas, pero su actitud no puede ser arbitraria. En la práctica y en muy contadas ocasiones, se llega a la supresión de los cargos, y cuando llega a hacerse, se opta por distribuir a los funcionarios en los demás departamentos.

Manteniéndose el cargo, el funcionario tiene derecho a ejercerlo y a que no se obstaculice su actuación, derecho, naturalmente, que está sujeto a ciertas limitaciones.

La doctrina hace una distinción de la inamobilidad en absoluta y relativa. En el caso de la absoluta, se reconoce al funcionario no sólo el derecho al cargo, sino también a desempeñarlo en un determinado lugar. En cambio la relativa es cuando se extiende sólo el derecho al desempeño del cargo, pero no al lugar en que se desempeñe.

No suprimiéndose el cargo o no existiendo responsabilidad por parte del funcionario, la relación funcional no puede rescindirse por voluntad de la administración, y aquél puede seguir desempeñando el cargo. La protección que se otorga al funcionario en el ejercicio del cargo, no tiene otro límite más que el de la supresión del mismo o la responsabilidad por causas predeterminadas.

La inamobilidad debe ser concebida en aquellos cargos que demanden imparcialidad, competencia, especialidad técnica, pues ésta produce sanos resultados en el desenvolvimiento de asuntos administrativos que exigen estas cualidades al ser resueltos de conformidad con los principios técnicos y de justicia que los impone.

Los efectos de la inamobilidad pueden clasificarse en funciones públicas electivas, de confianza y administrativas. Las funciones electivas son las que dependen de una elección popular, tienen un término fijo de duración. Las funciones de confianza serían las de los miembros del Gabinete que deben tener la confianza del Jefe de Estado. Las administrativas serían las que desempeñan normalmente los funcionarios públicos.

Existen razones de interés público que han impuesto la inamobilidad absoluta, entre ellas la de asegurar la independencia y la imparcialidad de los funcionarios, garantizando el buen funcionamiento del servicio y favoreciendo el principio de la especialización en bien del servicio que se presta.

Visto éste aspecto desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, podemos señalar que son las propias leyes y reglamentos a través de los cuales se crea un determinado cargo, las que determinan cual va a ser la duración de los funcionarios que los ocupen, las tareas que se les encomiendan y solamente

para algunos cargos de gran importancia, la posibilidad de seguir en el mismo por un segundo período, todo ello sin perder de vista, uno de los principios fundamentales de la vida nacional de nuestro país, la No Reelección.

Así las cosas, para determinar el derecho a la estabilidad de un funcionario determinado, deberemos de atender el texto mismo de la ley por la cual se crea el cargo que ocupa, las cuales por lo general, conocemos como Leyes Orgánicas.

2) *Derecho a la carrera.* - Se vincula éste derecho con el derecho al ascenso, entendido éste como designación para un cargo de categoría superior a la del que venía desempeñando. El ascenso, es el adelanto en la situación jerárquica del funcionario público. Mediante éste los funcionarios pueden realmente hacer carrera administrativa progresando desde los cargos inferiores hasta los de jerarquía más elevada. Si el funcionario no tuviere derecho a la carrera, quedaría dependiendo de la buena o mala voluntad de los gobernantes, con los perjuicios consiguientes para la Administración Pública, pues el funcionario perdería todo aliciente para ampliar sus conocimientos; conocido ésto como ascenso de grado.

Existe también el ascenso de clase, que tiene lugar cuando el funcionario mantiene el mismo cargo pero su sueldo es aumentado.

El fundamento del derecho a la carrera debe encontrarse en las consideraciones que el empleado, por el mismo ejercicio de su función, aumenta gradualmente su capacidad y experiencia, y en consecuencia, también su utilidad para la administración, agregando a éstas razones principales la de mayores necesidades económicas del empleado, lo que justifica un progreso en la carrera.

Las facultades de la Administración Pública en materia de ascensos son discrecionales, pero ésta se encuentra limitada en general por el derecho positivo.

En cuanto al ascenso por antigüedad se puede decir que, manteniéndose la relación, el funcionario tiene un derecho condicionado solamente a su capacidad normal y al transcurso del término.

En cuanto al ascenso por elección que también existe, ocurre con motivo de la apreciación del mérito, no le dá ningún derecho subjetivo al funcionario, sino solamente un interés legítimo protegido en lo que respecta a las condiciones de competencia de la autoridad que efectúa el ascenso y al procedimiento empleado para conseguirlo. Este tipo de ascenso lo realiza la Administración Pública, teniendo en cuenta la calidad y la capacidad del funcionario.

El ascenso por antigüedad es automático, y el orden de ascenso resulta de la duración del servicio de cada funcionario en la clase jerárquica e inmediatamente inferior.

Este sistema tiene ventajas e inconvenientes. Los inconvenientes serán:

- a) No siempre la antigüedad en el cargo inferior otorga competencia para desempeñar un cargo superior.
- b) No aprecia la capacidad excepcional o superior de funcionarios jóvenes que pueden desempeñar cargos superiores con mayor competencia que los antiguos funcionarios.
- c) Empleado como sistema cerrado de promoción o ascenso, elimina a funcionarios capaces, sin darles la oportunidad de demostrar su competencia.
- d) Suprime la emulación entre aspirantes.
- e) El celo en la inteligencia del funcionario resultan inútiles.
- f) Hacen lento el proceso de promoción.

Las ventajas de este sistema son las siguientes:

- a) Hacen desaparecer el favoritismo en el ascenso y la intervención en la política, viniendo a hacer reactivo eficaz contra tal intromisión.
- b) Su propia lentitud permite al aspirante prepararse para desempeñar el cargo superior en su oportunidad.
- c) Disminuye la discordia entre los posibles aspirantes.

En el sistema de promoción por méritos, deberá tener en cuenta la habilidad del funcionario, su actividad, la confianza, la conducta, la dedicación al trabajo, etc. Se podrá establecer un puntaje con cada uno de los elementos que constituyen el mérito. El sistema del mérito del funcionario para el ascenso tiene también dificultades:

- a) Falta de un criterio o norma verdadera para aquilatar la eficiencia del funcionario.
- b) La dificultad de determinar con justo criterio la apreciación del mérito.
- c) La complejidad que trae aparejada una constante atención a la aplicación del método.

d) La actitud de los funcionarios que creen que el mérito no elimina las influencias.

Existe también el procedimiento del examen para en ascenso del funcionario, que consiste en apreciar la capacidad o idoneidad de los aspirantes al ascenso mediante prueba oral o escrita u oral y escrita, pudiendo ser el examen comparativo, simple, especial o individual. Se ha objetado éste sistema diciendo que es bueno para el ingreso en la Administración Pública, pero no así para el ascenso.

El derecho a la carrera, se ha convertido en los últimos tiempos como un principio a seguir sobre todo en los organismos encargados de la impartición de la justicia en nuestro país, considero al respecto que se trata de una forma de incentivar a los empleados públicos tanto al mejor desempeño de su trabajo, como a la actualización constante que los mantenga a la vanguardia en lo que se refiere a sus obligaciones, configurando a la vez, el ánimo en el trabajador de escalar mejores posiciones dentro del organigrama dispuesto por el texto legal para la Institución a la que pertenezca, siempre y cuando a nuestro parecer se cubran dos requisitos fundamentales: el deseo de hacerlo y el contar con la capacidad intelectual para conseguirlo.

3) *Derecho al Descanso.*- Mientras el funcionario dedica su actividad al servicio del Estado, es lógico que, de acuerdo con un principio de economía del trabajo, tenga derecho a un período de descanso mayor o menor, impuesto o requerido.

El descanso se impone, en beneficio del fva de parte del beneficiario.

La licencia, en cambio, debe de ser solicitada por el funcionario, teniendo el Estado la facultad de otorgársela, permitiéndole interrumpir sus servicios mediante un plazo determinado, de acuerdo con lo que establezca la ley y manteniendo la remuneración que le corresponda, lo que les dá un carácter excepcional.

El otorgamiento de la licencia es un derecho del funcionario, en el supuesto de que fuera por razón d enfermedad.

Entre los efectos jurídicos que se producen con motivo de la licencia citamos los siguientes:

a) El empleado que las disfruta está impedido de realizar acto alguno del cargo en el cual ha cesado temporariamente, por virtud de aquella careciendo, en consecuencia, de valor y eficacia los que llevar a cabo.

b) El desempeño de las funciones a cargo del funcionario en licencia pasa interina y provisionalmente a otro funcionario, ya que el cargo no queda vacante por ser la licencia una cesación

temporal breve. quien goza de licencia ordinaria, conforme a las condiciones legales, sigue disfrutando de todo el sueldo.

c) En el caso de enfermedad se paga el sueldo íntegro durante un cierto período y luego se va reduciendo hasta que, si continúa la enfermedad, el empleado debe abandonar el cargo.

d) Otras de las retribuciones económicas que se dan al funcionario, son los viáticos que quedan suprimidos durante el período de licencia y se pasan a quien desempeñe provisionalmente el cargo.

La licencia puede clasificarse en ordinaria, forzosa, extraordinaria y legal. Ordinaria es la concedida al funcionario público de acuerdo con su solicitud después de un cierto tiempo de servicios, conforme a las disposiciones legales en vigor y con el objeto de que descanse. Forzosa es la que se impone al funcionario, separándole temporariamente de su actividad funcional, como corrección disciplinaria por haber incurrido en falta. Extraordinaria es la licencia a que tiene derecho el funcionario por razones de enfermedad, de maternidad, prestación de servicio militar. Legal es la licencia que se otorga al funcionario cuando las disposiciones vigentes lo autorizan, para interrumpir sus funciones en el cargo que desempeña a los efectos de ocupar otro; expirado el plazo de la licencia, el funcionario debe regresar a cumplir con los deberes a su cargo, porque si no lo hace, se presentaría una extralimitación en la licencia que podría dar lugar a la aplicación de sanciones.

El derecho al descanso fue una de las más importantes ideas que constituyeron la base de movimientos revolucionarios en nuestra historia nacional, de manera más clara en el movimiento de Independencia de 1810, con el cual se atacaba en forma directa la esclavitud y el abuso hacia los jornaleros que trabajaban 'de sol a sol'; formando tiempo adelante, uno de los derechos y garantías constitucionales de todos los trabajadores del país consagrados en el texto del artículo 123, el cual ya fue transcrito incluso, al comienzo del presente apartado.

4) *Derecho a la Asociación.*- La asociación de los funcionarios públicos tiene una edad antigua, es en su origen puramente amistosa, corporativa en algunas ocasiones, pero siempre autónoma.

Las asociaciones se clasifican teniendo en consideración el fin que procuren realizar; cuando la finalidad perseguida es el lucro o ganancia son mercantiles, pueden perseguir también fines políticos, científicos, literarios y profesionales.

Sosteniendo en la doctrina distintas opiniones al respecto de éste derecho, a saber:

a) Se reconoce a los funcionarios el derecho de asociación, dentro de ciertos límites, para abogar por la defensa de intereses profesionales comunes, pero a condición de no colocarse frente al Estado,

coaccionando a las autoridades, interviniendo en la organización jerárquica de la Administración Pública y llegando a la acción directa y absolutamente sindicalista.

b) Existen otros autores que admiten que los funcionarios puedan agruparse con entera libertad igual que los demás trabajadores, constituyendo toda clase de asociaciones y sindicatos.

Vinculado con el siguiente derecho a tratar, la asociación que en nuestro país se manifiesta con la formación de sindicatos, representa una importante garantía de respeto, dignidad y confianza de las autoridades hacia los trabajadores, así como la forma de apoyo y ayuda entre ellos, también contemplados en el texto constitucional, no nos dejan opción a decir algo más al respecto.

5) *Derecho a la Huelga.*- La huelga del funcionario no deja de ser una suspensión o paralización temporal de la actividad que se ha obligado a desenvolver en el cargo, con manifiesta infracción de los deberes nacidos de la ley, que son respetar dicha organización jurídica y actuar según lo demande el servicio público. Infracción que puede tener sanciones jurídicas, desde el punto de vista administrativo, por falta a los deberes del cargo, desde el punto de vista civil, por el daño que se cause al Estado o a los particulares, e incluso desde el punto de vista penal si la huelga es de tal gravedad que lesiones o perturbe los reglamentos básicos de la solidaridad social.

La huelga del funcionario no entraña la renuncia al cargo que se desempeña ni el abandono del mismo, pues el deseo del huelguista es continuar con el puesto pero mejorando sus condiciones. Es una paralización o supresión temporal de la actividad que se ha comprometido a desarrollar el funcionario.

La huelga es un medio empleado por los funcionarios para obtener una finalidad no alcanzada de buen grado. Su objeto es influir coactivamente sobre la autoridad pública, paralizando un servicio público y perturbando los intereses generales de la colectividad para alcanzar mediante ella la finalidad propuesta. Entre los múltiples fines que persigue la huelga de los funcionarios, el fundamental es reclamar el pago de haberes que no se le han hecho efectivos y la mejora de las condiciones en que presta el servicio.

Contra el reconocimiento al derecho de huelga de los funcionarios públicos se han hecho valer dos argumentos fundamentales:

a) La huelga está en contradicción con la noción de subordinación y de obediencia jerárquica, por lo que es condenable, puesto que contradice las condiciones que definen la consición jurídica de los funcionarios públicos. Pudiendo agregar el hecho de que la huelga tiene normalmente por fin obligar al Estado a agregar elementos de esa situación jurídica, como por ejemplo la remuneración, y que dicha

situación jurídica tiene carácter legal o reglamentario, perteneciendo a la Administración Pública determinarla unilateralmente.

b) Un segundo argumento es el principio de la continuidad de las funciones públicas. por definición, las actividades desempeñadas por el Estado lo son porque los poderes públicos estiman que son esenciales y su funcionamiento debe ser asegurado, en interés general, sin interrupción.

Siendo en conclusión, complementarios ambos argumentos.

6) *Derecho a la Asistencia y Seguridad Sociales.*- En cuanto a éstos derechos, el funcionario tiene derecho a exigir las prestaciones que se establezcan de acuerdo con las disposiciones legales existentes.

Por lo que se refiere al derecho de asistencia social, el funcionario tiene derecho a que se le admita para el uso de los servicios que el Estado haya organizado, obteniendo de los servicios sociales dependientes de los organismos descentralizados, los beneficios que reglamentariamente le corresponden.

De la seguridad social como uno de los rubros más importantes para la humanidad entera, podemos decir tuvo sus primeras manifestaciones precisamente con el movimiento revolucionario de 1910, constituyendo hoy en día, no sólo un tema más de estudio, sino un apartado completo dentro del ámbito jurídico, una rama de nuestro derecho y la certeza de protección del gobierno hacia sus empleados. Todo ello se ve manifestado con la creación, subsistencia y actualización de textos legales que desde la Constitución Política hasta diversos Reglamentos, pasando por Leyes específicas como la del ISSSTE, la del IMSS o la del ISFAM, disponen los pasos a seguir, procedimientos, objetivos y derechos mismos de los trabajadores dentro de todo aquello que pueda competir a la Seguridad Social.

7) *Derecho a los honores.*- Algunos funcionarios tiene derecho al uso del uniforme. Otros pueden usar condecoraciones. El derecho a los honores tiene un carácter social y se relaciona con la consideración debida al funcionario, de acuerdo con su jerarquía, se debe a la investidura y no a la persona.

Ubicando ésta prerrogativa a nuestro sistema jurídico, concluimos que se trata de un derecho que tan sólo puede ser ejercitado por los sujetos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y Ejército de nuestro país, de manera que para abordar en el mismo, necesitamos hacer un análisis de las leyes militares, lo cual para el desempeño de nuestro trabajo, consideramos no necesario.

8) *Otros Derechos.*- La doctrina se refiere al *derecho de la libertad de opinión*. La libertad de conciencia del funcionario, es decir, la de adherirse a las opiniones religiosas, filosóficas o políticas de su elección, tiene como origen la proclamación de éste derecho como universal desde la redacción de la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789. Existiendo también la libertad de cultos, entendida como

que ningún funcionario podrá ser molestado en razón del culto que profesa. Tampoco deberá serlo en razón de sus ideas políticas o filosóficas.

Cuando el ejercicio de la libertad de opinión no se traduce solamente en una adhesión intelectual, sino que se exterioriza en la forma de actitud, expresión verbal o material, debe de tener un límite, aún cuando fuera del servicio, dicha libertad constituya el ejercicio de un derecho del individuo debe estar impulsada ésta por su vocación hacia la función pública.

9) *Derecho al sueldo o retribución.*- Derechos de contenido exclusivamente económico, presuponen el establecimiento de un adecuado régimen de retribución a funcionarios públicos y empleados del Estado en general como uno de los aspectos cruciales del régimen jurídico de éstos; considerando desde el punto de vista del interés público, que el sueldo puede ser el medio más útil para conseguir la eficacia del personal, y desde el punto de vista privado, que si bien es cierto los empleados públicos acuden a la Administración Pública impulsados por una vocación hacia la función pública, lo hacen lo hacen también atraídos por ciertas perspectivas de carácter económico que no podemos desconocer; siendo el sueldo un beneficio pecuniario que corresponde al funcionario mientras se encuentra investido del cargo público; un beneficio pecuniario activo: el sueldo, salario o remuneración económica.

Se subdivide el sueldo en generales y especiales, siendo los primeros los que se reciben en forma periódica y como consecuencia del desempeño de la función pública y los especiales, los que perciben por actos o circunstancias determinados.

En conclusión, el sueldo es un beneficio pecuniario, activo y general, porque se fija para ser pagado en una especie de tiempo amplio; definiéndose como la remuneración permanente y periódica que con cargo al presupuesto y por partes, devenga el funcionario por los servicios prestados en el cargo público en que está investido y necesarios para su vida.

De acuerdo con éste concepto, el sueldo deberá de reunir las siguientes características.

- a) Remuneración permanente.
- b) Remuneración periódica.
- c) Cargo al presupuesto de dicha remuneración.
- d) Pago por partes.
- e) Pago por servicios prestados.

f) Estar investido del cargo.

El sueldo es el mismo para todos los agentes de la misma categoría, y puede ser modificado en todo instante por nuevas medidas reglamentarias, sin que el funcionario en servicio pueda hacer valer pretendidos derechos adquiridos, no pudiendo tampoco renunciar por adelantado a su sueldo, ya que no tiene ningún derecho al mismo.

Desde los puntos de vista político, financiero y jurídico, el sueldo suscita importantes cuestiones, las principales serían:

a) Es regla general que todo funcionario público debe ser remunerado por el servicio que presta, siendo de carácter excepcional el servicio gratuito.

b) La remuneración o el sueldo resultan ser una ventaja justa para aquellos funcionarios que dedican toda su actividad y todo su tiempo al servicio público, atrayendo en esta forma a la Administración Pública a personas capaces y honradas.

c) La remuneración o sueldo deben de ser justos y proporcionales.

En cuanto a los caracteres jurídicos del sueldo, es necesario señalar el de la inembargabilidad, ya sea que se trate, sueldos, jubilaciones y pensiones.

Las bases para la fijación del sueldo son distintas:

a) Las condiciones exigidas para desempeñar el cargo, los deberes del mismo y las responsabilidades.

b) El asegurará al funcionario no sólo la subsistencia, sino una vida decorosa.

c) La situación económica del Estado.

d) El rango social que corresponda a la función. El Estado debe pagar lo necesario para obtener y mantener una persona eficiente.

La libertad de opinión y el sueldo principalmente, como garantías individuales contempladas en nuestra Constitución, consideramos son por demás explícitas al ser tratadas por los numerales indicados en el proemio del presente apartado, dejándonos sin palabras con las cuales abundar en

ellos, pudiendo concluir al respecto tan sólo, que se tratan de no sólo derechos, sino necesidades de todo ser humano.

Hablando de manera concreta sobre el derecho al salario y valorando lo dispuesto por el artículo cuarto constitucional, consideramos nuestro deber el recordar a todas aquellas personas que puedan llegar a tener acceso a éstos párrafos y que en ese momento o a futuro se encarguen de determinar o influir en la toma de decisiones al respecto, que el salario de un trabajador, debe de ser tanto proporcional a su esfuerzo, como suficiente para vivir al menos honesta y decorosamente, basto para cubrir en todo momento, las más mínimas necesidades personales y/o familiares de éste.

10) Derecho a la Jubilación.- El más importante de todos los derechos es el de la jubilación que se otorga al funcionario que deberá haber prestado sus servicios cierto número de años establecidos por la ley y teniendo una determinada edad fijada por el derecho positivo; al lado del derecho de pensión que se analizará escuetamente en el siguiente inciso, consideramos necesario precisar que dedicaremos un Capítulo especial para su desarrollo, en consideración de ser el eje central y razón misma de existir de toda nuestra labor de investigación, de la presente Tesis.

Ocupando nuestra atención en principio con el derecho a la jubilación, se pueden distinguir distintas clases de ellas; una es la ordinaria y otra la extraordinaria, ésta se acuerda al funcionario que ha pasado situaciones de retiro antes de tener derecho a la jubilación ordinaria, por ejemplo por invalidez, o haber cumplido un cierto número de años sin haber alcanzado los requeridos en el servicio.

Surge la figura del retiro que es lo que se paga al funcionario por éste concepto es una renta vitalicia, que no debe de confundirse con la jubilación que es lo que percibe el funcionario como un capital formado por vía de seguro.

En cuanto a la naturaleza jurídica del acto de jubilación, se puede decir que, determinadas por leyes o reglamentos las condiciones requeridas para disfrutar de ese derecho, tan pronto como ocurran en un funcionario y se realice el acto de declaración de retiro, entra el funcionario en la situación de retirado, siendo incuestionable que éste pasa de un estado jurídico a otro, de la condición de funcionario activo a retirado, de la clase activa a la clase pasiva, de allí que se diga que la jubilación es un acto que inviste al funcionario retirado de un status general, impersonal y objetivo de jubilado.

El régimen de la jubilación es materia de ley y de reglamento y no de la voluntad de las partes interesadas en la misma.

La jubilación es una institución, de previsión social creada para evitar que los viejosservidores del Estado no tengan medios de vida cuando estén imposibilitados para trabajar.

La jubilación tiene los siguientes caracteres:

1.- El monto de la jubilación está vinculado al del sueldo.

2.- La jubilación presenta diversos caracteres diversos a los del sueldo:

a) El monto de la jubilación no está vinculado a las retenciones efectuadas en el sueldo.

Siendo la base de la liquidación constituida por los últimos sueldos o un promedio de los sueldos de los cinco años mejores, fijándose la jubilación como un porcentaje del sueldo y aún puede actualizarse.

11) *Derecho a la Pensión.*- Se presentan las pensiones para el caso de fallecimiento de los funcionarios y en atención a los años de servicio prestados que se abonan a las viudas y a los huérfanos en las condiciones marcadas por la ley.

La pensión es un derecho que la ley acuerda a determinados deudos del funcionario público, con derecho a la jubilación en estado de jubilado. Esta ventaja económica consiste en el pago a esos dedudos de una suma de dinero en forma periódica y durante el tiempo que la ley fije, naciendo éste derecho al momento de la muerte del causante jubilado o con derecho a la jubilación, surge de la ley y no de la voluntad del causante, como un derecho personal y no hereditario.

La pensión que algunos llaman Montepío, no es una gracia, sino que se otorga en estricta justicia porque el funcionario con su trabajo ha colaborado para su existencia. Su fundamento es evidente porque la situación en que se encuentra la familia de un servidor del Estado que fallece, obliga a proveer lo necesario para mantenerla en condiciones similares a las que tenían en la vida del causante.

La pensión tiene el carácter de un derecho autónomo que no es obligatorio, ya que no comprende el importe total de la jubilación del deujus, sino una cuota proporcional al número de personas que componen la familia del funcionario.

La pensión constituye un derecho de los hijos y de la viuda que reconoce la causa en la relación de función que tenía el causante, asegurando la vida del supérstite.

12) *Derecho a las Pensiones Graciables.*- La pensión graciable es la remuneración o favor pecuniario que no se funda en un derecho subjetivo del presunto beneficiario.

Graciables es lo que se puede conceder graciosamente, sin sujeción a ningún precepto, derivando la facultad de otorgar éste tipo de pensiones para el Congreso.

Las pensiones graciabiles tiene carácter alimentario y están sujetas a una condición resolutoria: que el beneficiario carezca de medios económicos para vivir según la posición social del causante y que no tenga parientes que se hallen en condiciones de suministrarle alimentos, siendo posible que el órgano estatal pueda denegarlos si la persona beneficiada no se encontrase en las condiciones descritas por la ley.

Extinguiéndose al momento de comprobarse falsedad en las confirmaciones declaradas ante el Estado respecto de la situación del posible beneficiario, siendo la única razón del beneficio, la situación económica de éste.

Los requisitos exigidos para su otorgamiento son los siguientes.

- 1.- Enunciación de servicios extraordinarios o eminentes prestados ala nación por el peticionario o beneficiado del proyecto, o por el causante de la pensión que hubiere de otorgarse.
- 2.- Funciones públicas desempeñadas con la documentación debidamente autenticada.
- 3.- Documentos probatorios.
- 4.- Situación económica patrimonial con la certificación patrimonial correspondiente.

La atribución del derecho de pensión graciable se funda en motivos de gratitud nacional hacia el causante o hacia el beneficiario, teniendo como finalidad la asistencia social fundada en el vínculo familiar.

Debemos de mencionar que la pensión graciable no es un tema considerado por nuestro derecho en la actualidad, siendo importante por el hecho de haber sido una forma muy cotidiana de corresponder el esfuerzo de personas fieles a las causas de lucha, notorio sobre todo en épocas pasadas, origen de leyes dirigidas por ejemplo a los Veteranos de la Revolución.

Así como han quedado precisados quizá los más importantes derechos de los empleados públicos, en justa reciprocidad, debemos de mencionar el reverso de la moneda, es decir, los *deberes* que dirigidos a los mismos sujetos, tienen como único objetivo, el mejor desempeño de sus funciones, mismos que pueden listarse de la siguiente manera, dando continuidad a la clasificación que del tema nos proporcionan los maestros Gabino Fraga y Nava Negrete:

Don Gabino Fraga distingue al respecto:

1. Previamente a la toma de posesión del cargo y, en consecuencia, a la iniciación de labores, la Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

2. Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

3. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

4. Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

5. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

6. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

7. Asistir puntualmente a sus labores.

9. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

10. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Destacando que el incumplimiento a cualquiera de las obligaciones antes citadas, da paso al fincamiento de responsabilidad al funcionario público, la cual se clasifica de tres tipos:

1) Responsabilidad penal, que tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeña una función pública.

Para su regulación, el Código Penal consagra uno de sus títulos a los "Delitos cometidos por funcionario públicos", considerando entre ellos: el ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, el abuso de autoridad, el cohecho, el peculado y la concusión.

Además de ser un aspecto que regulado por la Constitución, dá pie a la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2) Responsabilidad administrativa, la cual tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad penal y civil.

3) Esta última, la responsabilidad civil, tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades.

Atendiendo a la doctrina del Maestro Nava Negrete, como principales deberes de los burócratas tenemos:

1. Deber de prestar la protesta legal, impuesto conforme a lo establecido en el artículo 128 de la Constitución que a la letra dice: “todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan”, debiendo entenderse que se trata de una obligación comprendida para todo trabajador incorporado al servicio del Estado.

Dicha protesta, aplicable desde el Presidente de la República hasta el más modestos de los servidores del Estado, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 87 Constitucional, versa como sigue:

“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande.”

2. Deber de prestar el cargo, lo cual tiene el significado de que el trabajador no sólo preste sus servicios, que trabaje, sino además que lo haga con toda la capacidad técnica o profesional o experiencia que tenga.

3. Deber de obediencia jerárquica, que consiste en cumplir con las órdenes del inmediato superior, específicamente éste y no de otros superiores, a menos que su obediencia implique la comisión de un delito.

4. Deber de discreción, lo que implica guardar secreto de todas las cosas que hacen en el desempeño de su cargo, no debiendo hacer publicidad ni comunicar a nadie lo que sucede dentro de su oficina o lo que está llevando a cabo por motu proprio.

5. Deber de residencia, que implica conocer desde efectuado el nombramiento, el lugar en que se prestará el servicio por el trabajador y no la residencia del trabajador en tal lugar.

6. Deber de diligencia, es decir, ser diligente, presto, expedito, rápido, esmerado, atento, cuidadoso, responsable, un auténtico servidor público. Ausencia que en la mayoría de los casos, ha dado origen a que las palabras burocracia y burócrata se tengan en tal mal concepto, que se usen peyorativamente para descalificar a la administración y al trabajador.

Consecuencia de su incumplimiento surgen las responsabilidades, que atendidas por el maestro Nava, debemos de entenderlas como sigue:

1) Responsabilidad Administrativa, nace por faltas en la prestación del empleo o cargo, o por incumplimiento de obligaciones o deberes que previenen la Ley Burocrática y la de Responsabilidades, recogiendo ésta última en su artículo 47, toda una gama de deberes y obligaciones que en su momento se precisarán dentro del desarrollo del presente trabajo.

2) Responsabilidad Civil, la cual aparece cuando el trabajador, al prestar el servicio, daña o perjudica los bienes o recursos de la administración o de particulares; siendo susceptibles de incurrir en ella los manejadores de fondos o valores de gobierno, los funcionarios a autorizar adquisiciones o contratar y ejecutar obras públicas, etcétera.

3) Responsabilidad Penal, además de lo dispuesto por el ordenamiento penal relativo, para los altos funcionarios en estricto acatamiento de lo estipulado por el numeral 110 de la Constitución, se concibe un tribunal pena que es la Cámara de Diputados como órgano acusador y la Cámara de Senadores, como órgano juzgador, para ser enjuiciados por determinados delitos anteriormente eran conocidos como oficiales, siguiéndose el procedimiento ante esas cámaras que se denomina juicio político, abarcando delitos del orden común que los mismos funcionarios cometan durante el tiempo que estén en el cargo o empleo. En éste sentido si se presenta una declinatoria al finalizar el procedimiento de tipo positiva, la consecuencia es el desafuero del funcionario, esto quiere decir, poner a disposición de los jueces del orden común al presunto infractor. Si la declinatoria es de tipo negativo, nada puede hacerse hasta en tanto el funcionario deje de serlo, no ocupe ya puesto alguno dentro de la Administración Pública.

Todo lo antes referido, nos lleva a concluir respecto de los *deberes de los trabajadores al servicio del Estado*, que existen como principales:

| <u>DEBERES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO</u> | | |
|---|--|--|
| <i>Deberes de carácter obligatorio o reglados</i> | <i>Deberes de carácter no obligatorio o discrecionales</i> | <i>Deberes a los que se les imponen sanciones por su incumplimiento</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> 1.- Deber de lealtad 2.- Deber de obediencia jerárquica 3.- Deber de la inhabilidad 4.- Deber de la incompatibilidad 5.- Deber de dedicación y discreción | <ul style="list-style-type: none"> 1.- Deber de obediencia jerárquica 2.- Deber de residencia 3.- Deber de dignidad | <ul style="list-style-type: none"> 1.- Responsabilidad civil 2.- Responsabilidad penal 3.- Responsabilidad administrativa o disciplinaria |

Debiendo ahora de explicar su contenido, podemos decir:

1) *Deber de lealtad.*- Por éste deber se impone al funcionario una obligación moral y jurídica de fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico positivo. Es un deber general implícito, aún cuando, ciertos funcionarios tienen que prestar juramento al asumir la función, juramento que se les exige en razón de la mayor autoridad que la función les atribuye y de acuerdo con el especial contenido de la misma.

La lealtad como un deber de carácter moral se distingue sustancialmente del deber de obediencia, toda vez que éste no agota el cumplimiento de los deberes del agente público, por cuanto, además de obedecer al superior jerárquico, debe velar por los intereses públicos que se le han confiado, con todas sus fuerzas intelectuales y morales, en detrimento de sus intereses personales.

El funcionario debe de ser leal a la directivas que le dieran de la Administración Pública, así lo que constituye la falta de lealtad es toda manifestación o demostración de hostilidad a los principios, derechos y garantías consagrados en la ley.

La doctrina distingue tres categorías de lealtad. La lealtad personal, la lealtad gubernamental y la lealtad nacional.

La primera se produce en los regímenes autoritarios, en los cuales el detentador del poder puede exigir a los funcionarios una fidelidad política activa que podría existir aún fuera de las instalaciones donde se presta el servicio. La lealtad se encarna bajo la forma de un juramento de fidelidad hacia la persona del jefe del Estado ya sea que se trate de un rey, de un emperador o de un dictador.

La lealtad gubernamental implica que todos los funcionarios están obligados primordialmente a la lealtad con referencia al gobierno.

Lo fundamental es la llamada lealtad nacional, por la que el funcionario debe de ser fiel al Estado, ya que está a su servicio: En virtud de esa relación, no solamente tiene la obligación de cumplir conscientemente los deberes que le son impuestos, sino también la obligación general de lealtad y obediencia al Estado. Implica entonces, el respeto de la ley, del espíritu de la ley y de las Instituciones que el país libremente se ha dado. Implica una conducta demostrativa de que el funcionario cumple con los intereses no solamente materiales, sino también morales y políticos de la Administración Pública.

“Es incompatible con éste deber de lealtad cualquier forma de crítica desleal a la Administración Pública por medio de publicaciones que ofenda al decoro de la misma, que implique su

denigración, también los actos de subordinación cometidos públicamente con ofensa al principio de autoridad y disciplina²⁰, opina al respecto Zanobini.

Desde nuestro particular punto de vista, el deber de lealtad más que considerarse como un deber en estricto sentido de los empleados públicos, debería de ser concebido y utilizado como un principio sobre el cual pudiera regirse la vida de todo ser humano, ya sea en su desempeño como integrante de una sociedad, de un trabajo, etc., o como individuo único.

Considerado como uno de los ejes centrales de la actividad Estatal, palabras más o palabras menos, se espera sea una base por demás conocida de los empleados públicos y estipulada en los distintos ordenamientos jurídicos.

2) *Deber de obediencia jerárquica.*- Vinculado con el deber de la lealtad está el de la obediencia. A la vez se relaciona con dos principios fundamentales, el de jerarquía y el de competencia. El concepto de jerarquía sirve para justificar la obediencia jerárquica. El de competencia trata de establecer sus límites jurídicos.

El deber de obediencia a las órdenes dadas por los superiores es, entonces la simple consecuencia lógica y práctica del deber que tienen todos los habitantes de respetar la ley, y ello porque la democracia reposa sobre éste principio.

La obediencia jerárquica se justifica por distintas consideraciones: técnica, ya que es la condición de la unidad, de la continuidad y de la eficacia administrativa; jurídica, ya que las decisiones de los superiores jerárquicos son normas de derecho interno y los funcionarios están en relación directa con la Administración Pública; y política, ya que es la consecuencia directa del poder de mando que tienen los funcionarios que están a la cabeza de toda jerarquía y son responsables del funcionamiento de los servicios.

Estas órdenes pueden ser prescripciones de carácter general, como las circulares, u órdenes individuales. En los dos supuestos, se nota el carácter imperativo para el funcionario. El principio de la obediencia jerárquica es inherente a la organización administrativa.

Sin embargo, no todos los funcionarios están sujetos al deber de obediencia, aunque no por ello éste deja de ser un deber obligatorio, teniendo como excepciones a los Magistrados que no están sujetos al deber de obediencia en lo que se refiere a sus sentencias. Debe considerarse que los jueces tampoco están jerarquizados con relación a sus deberes y que cada juez es una unidad judicial enteramente independiente con relación a los otros, dependiendo sólo de la ley y de su conciencia, sin responder tampoco por sus

²⁰ ZANOBINI, Guido. Curso de Derecho Administrativo. Edit. Milano. Italia. 1936. pág. 274

entencias. En los cuerpos colegiados de la Administración Pública no existe tampoco éste principio; tampoco en los funcionarios administrativos que ejercen funciones eminentemente técnicas y en cuyo ejercicio deben determinarse según su ciencia, siendo posible la existencia de órdenes e instrucciones por orden de un superior. Los funcionarios colocados a la cabeza de la Administración Central tampoco tienen la obligación de respetar éste deber.

La subordinación jerárquica y el correlativo deber de obediencia pueden admitirse solamente entre funcionarios que forman parte de la misma rama de la Administración Pública. Un ministerio no puede dar órdenes a otro que pertenezca a otro ministerio; ya que en cada uno existe una organización jerárquica independiente.

La voluntad del superior es una manifestación de voluntad del Estado y el inferior debe de obedecerla, porque la desobediencia traerá aparejada la desobediencia disciplinaria.

El administrado puede recurrir, por medio del recurso jerárquico, en las condiciones que establece el derecho positivo, de toda decisión administrativa que afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Este deber tiene sus límites a saber: la competencia del órgano, sea por razón de materia, de cuantía, de grado o de territorio, se presenta como una limitación jurídica al deber de obediencia, cuando surge el problema de deber de obediencia, ya que no basta que la orden sea dada por un funcionario competente en razón de materia, grado y territorio para que el inferior la cumpla.

La teoría de la obediencia a la ley ha sido expuesta por Duguit. Se llama de la legalidad restringida y sostiene que ninguna orden ilegal se puede imponer al inferior y que éste queda exonerado de toda responsabilidad si no la ejecuta, por cuanto el funcionario está obligado a ajustarse a la ley; teoría muy criticada con la que estamos de acuerdo, es a nuestro parecer, una buena base para hacer mención de dos términos: el equilibrio y la confianza.

3) *Deber de dedicación.*- Por demás explícito, indispensable en el desempeño de la actividad del Estado y contemplado en forma especial dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es también una de las directrices que se le hacen saber a los empleados públicos desde el momento de su ingreso a un empleo público.

El deber de dedicación se descompone en el deber de incompatibilidad moral y en el deber de incompatibilidad material, con sus respectivas exigencias constitutivas.

El deber de dedicación plantea el problema de las incompatibilidades, es decir, de aquellas actividades que están prohibidas a los funcionarios. Entendiendo a ésta como el deber que nace de la imposibilidad de acumular un mismo empleado varios empleos.

La incompatibilidad entraña dos elementos: 1) que el empleado debe dedicar su actividad al servicio de un modo especial. 2) Que el Estado remunere al empleado de modo que éste pueda subvenir a sus necesidades.

La doctrina señala tres objetivos fundamentales a que puede responder un sistema legal de incompatibilidad:

1.- La defensa y garantía del interés público en la actuación de las autoridades.

En lo que respecta a las autoridades, el propósito del régimen de incompatibilidad es el de conseguir la exclusiva dedicación de aquéllas al servicio del cargo público, al ejercicio de las funciones propias.

La debida dedicación a la función pública excluye la libertad de dedicación a otros empleos públicos o privados, de actuaciones encaminadas a la gestión, de modo directo o indirecto, de agentes o intereses ajenos al servicio público.

El ejercicio por la misma autoridad de otros cargos públicos implica el riesgo de subordinación a una autoridad distinta de aquella a la que se encuentra vinculado en el ejercicio de su función, con el perjuicio que ésto tarería aparejado.

2.- La dedicación de los funcionarios al cargo público y sus exigencias.

En cuanto a los funcionarios, el estricto cumplimiento del deber de dedicación comprende el desempeño del cargo en el tiempo, forma y lugar establecido legalmente y la consiguiente abstención de acumulación de funciones públicas o privadas, más cuando su ejercicio implica oposición formal o real de los intereses respectivos, o limita el rendimiento al que el funcionario está obligado.

3.- La ordenación del mercado de trabajo.

Por medio del régimen de las incompatibilidades, se pretende una ordenación del trabajo en el sector público y en el sector relación de incompatibilidad y relación, se corre el riesgo del incumplimiento del deber de dedicación.

Se fundamentan las incompatibilidades de los funcionarios públicos en:

1º. La libertad de acción e independencia y honestidad profesional;

2º. La de sustraer tiempo a las autoridades del cargo público con el desempeño de otro público o de actividades privadas.

3º. Una equitativa distribución de haberes, obviando su acumulación en perjuicio de personas aptas para el desempeño de funciones públicas.

La incompatibilidad, como es lógico suponer, está justificada por razones de pretender el mejor de los servicios, dedicación total a las funciones públicas, imposibilidad de ejercer éstas simultáneamente con otras actividades, obligación de asegurar la independencia de los funcionarios y de no permitir su intervención en asuntos que puedan tener interés o respecto a personas con las cuales pudieran estar vinculadas.

Pero la calidad de funcionario impone ciertas obligaciones inherentes a la función misma, las que pueden ser afirmadas y reguladas por acto administrativo aunque no esté consagrado especialmente dicho acto en la ley.

Se podrá admitir que cabe establecer incompatibilidad por vía administrativa en el caso en que de no respetarse implicaría una violación de los funcionarios públicos. Las demás incompatibilidades requieren ley al implicar una limitación de la esfera de libertad individual.

La incompatibilidad puede ser clasificada en absoluta y relativa, expresa o legal y virtual o de facto. La absoluta es cuando deriva de una norma legal, constitución o ley y el superior jerárquico no tiene facultad para eliminarla. La relativa es cuando la acumulación no está en oposición efectiva con los intereses de la Administración Pública ni con los deberes de la función, pudiendo ser autorizada por el superior jerárquico dentro de lo disponga la ley o el reglamento. Es expresa al establecerse en la ley formal o material, Constitución, ley o reglamento. Y es virtual cuando está sujeta a examen previo a fin de decidir sobre su existencia o inexistencia.

Tiene como efecto jurídico la incompatibilidad en general, la extinción de la función pública con respecto al cargo incompatible, extinción que se produce desde el momento en que se declara y notifica.

La incompatibilidad se refiere a la acumulación de distintos cargos, sean todos de naturaleza pública y/o privada.

La inhabilitación, comporta la prohibición que sufre todo funcionario de tener en el ejercicio de su cargo y en relación con su servicio intereses que compromete su independencia; distinguiéndose éste fenómeno fundamentalmente de la incompatibilidad, ya que no se trata de la prohibición de acumular cargos públicos con otros de naturaleza pública o privada, sino simplemente de no tener interés personal en la decisión de asuntos que le están encomendados.

Habiendo quedado así y en forma un tanto implícita dentro del anterior análisis, otro de los deberes de los funcionarios públicos, el *deber de incompatibilidad*, tercero en nuestra lista, del que todo lo que podamos decir, ha quedado escrito en los renglones precedentes.

4) *Deber de discreción.*- Este se manifiesta por dos clases de obligaciones de grado diferente. Una está estrictamente determinada y precisada por los textos, es de orden penal y constituye en el deber de guardar secreto. La otra, de carácter más contingente, radica en el hecho de que haya varios según el cargo que ocupe el funcionario y sus circunstancias; se le designa con el nombre de deber de reserva y éste es en parte consecuencia práctica del deber general de lealtad.

A su vez el deber de guardar secreto puede clasificarse en dos categorías, ya sea que la protección del secreto se refiera a hechos o informaciones de servicio, o que proteja los intereses particulares. El deber de guardar secreto no debe extenderse a las informaciones sin importancia que pueda dar el funcionario y que constituyen leves indicaciones.

Tratándose de funcionarios públicos, la revelación del secreto adquiere mayor importancia para aquellos que por la naturaleza del cargo que desempeñan, están obligados a corresponder en más alto grado a la confianza depositada en ellos por el Estado.

El deber de guardar secreto además, tiene verificativo no sólo el tiempo en que el funcionario ejerce efectivamente el cargo, sino que debe regir aún cuando éste no pertenezca más a los cuadros de la Administración Pública.

En algunos supuestos el secreto debe guardarse por razón de la propia naturaleza de los asuntos, y en otros casos por virtud de orden recibida de un superior. siendo el deber inherente a la función pública, no requiriendo estar expreso por ley escrita.

5) *Deber de Residencia.*- Como los funcionarios tienen que cumplir sus tareas en un determinado lugar, es conveniente que tengan su residencia en el sitio donde ejercen su función o empleo, éste deber en el lugar donde se desempeñe sus funciones está vinculado al deber de puntualidad. Tratando en ésta forma de obtener el mejor cumplimiento de la labor, opina entre otras cosas el maestro Alessi. Punto que

a pesar de ser importante no se ha considerado un deber trascendental, careciendo de mención si quiera dentro de nuestras leyes.

El cumplimiento del horario puede estar vinculado estrechamente con el deber de residencia, por lo que para la elección de cargo político es fundamental de residencia, considerándose que el funcionario al hacerse cargo de su función, transfiere definitivamente su residencia y con ella el asiento principal de su familia y al lugar de sus funciones.

Cabe señalar que la residencia es un elemento de facto, mientras que el domicilio legal es un elemento de iure.

Los efectos del cumplimiento de los deberes de la función, son los que derivan de la exigencia del interés público de que el domicilio y la residencia legal del funcionario, se asienten en el lugar donde éste cumple sus funciones

6) *Deber de dignidad.*- Este deber se llama también de integridad y implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función como fuera del cargo, en sus relaciones sociales. Se basa en la circunstancia de que el funcionario es un órgano del ente en que presta sus servicios.

En cuanto al ejercicio del cargo, abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos a su cargo.

Desde el punto de vista de los actos ajenos al cargo, debemos referirnos a ciertos hábitos que hacen desmerecer en el concepto público, con motivo de conductas que pueden ser consideradas como contraria a éste deber, citándose entre éstos el escándalo, la conducta en el juego, los ataques violentos a las autoridades, etc., actitudes del funcionario que por su publicidad pueden influir en el prestigio de la función pública.

El funcionario también debe excusarse de intervenir en todo aquello en que su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad o en las cuales incurra una incompatibilidad moral.

Entrando a otro aspecto del tema deberes de los funcionarios públicos, aparece el punto relativo a la *responsabilidad* que puede originarse hacia los mismos por el incumplimiento de sus deberes y las posibles sanciones a aplicar a cada caso concreto, lo que se explica de la manera siguiente:

El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos, trayendo su infracción aparejada una responsabilidad. La relación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y a la disciplina establecidos a la competencia, apareciendo la responsabilidad disciplinaria.

Puede haber otros caso en que la actividad del funcionario haya causado un daño a un patrimonio, tratándose entonces de la responsabilidad civil.

El acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes, puede representar también una figura delictiva definida por el derecho penal, existiendo una responsabilidad penal del funcionario aplicándosele sanciones penales.

Puede existir otro tipo de responsabilidad, la política, que es la que alcanza al número de funcionarios que son los gobernantes.

Los primeros tres tipos de responsabilidad, la disciplinaria, civil y penal pueden dar lugar a tres sanciones distintas con efectos específicos de cada una de las materias afectadas.

La trasngresión de las funciones del empleado del Estado que den origen a una responsabilidad penal, afectando indudablemente la disciplina del servicio y del orden público y ambiente social, hace que sus efectos trasciendan al exterior; notando en la mayor parte de los casos la presencia del dolo, por lo que el ejercicio del poder disciplinario no es suficiente para la reparación del daño causado, interviniendo el poder punitivo del Estado con sus sanciones que reprimen el hecho con la privación de la libertad del agente y en algunos supuestos con la inhabilitación temporal o perpetua para desempeñar cualquier otro cargo.

Siendo la responsabilidad más grave la de tipo penal, presentada cuando los funcionarios en el ejercicio de su cargo realizan actos o funciones que constituyen delito previsto y penado por las leyes, habiendo en consecuencia:

a) Infracción de un deber por el funcionario en el ejercicio de su cargo, ya sea por acción o por omisión.

Elemento genérico porque se encuentra en todos los casos de responsabilidad.

b) La intervención de dolo o culpa;

Elemento indispensable, ya que si no hay dolo o culpa como causa del incumplimiento del deber, no es posible imputar delito alguno al funcionario.

c) La previsión del delito y de la pena por las leyes.

Condición también indispensable que se funda en el principio clásico, según el cual no puede imponerse pena que no se haya establecida por la ley, respetándose las garantías individuales de todo individuo.

En algunas circunstancias la calidad del funcionario no altera la configuración del delito, pero constituye una agravante especial.

La Administración Pública debe ser diligente en la observación de las disposiciones sobre el control de arcos y balances que reflejen el estado administrativo y financiero, y con él la conducta de los funcionarios, las omisiones o la negligencia de la Administración Pública, implicaría culpa para ella y en consecuencia, no puede hacerse recaer la responsabilidad en los terceros.

Siendo más que bellas todas las palabras expuestas, sobre los derechos y los deberes de los servidores públicos, lamentablemente en nuestro país, por primacía que se da a los intereses particulares y no de la colectividad, es necesaria la existencia de un ordenamiento jurídico que vele por el debido respecto de aquéllos, llamado Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con independencia de los propios Estatutos, Reglamentos y Otras leyes creadas por la Administración Pública para cada una de sus Instituciones y Dependencias, con base en la propia Constitución Política, como la forma de procurar el mejor ejercicio de los fines y deberes del Estado, sobresaliendo las siguientes medidas y sanciones:

Sobresaliendo al respecto, lo dispuesto desde el artículo 108 Constitucional dirigido a la responsabilidad de los servidores públicos y lo más importante de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así:

“Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernantes de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Constitución de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo, y para los efectos de sus responsabilidad, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios.”

Específicamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala:

“Art. 1o.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y las sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicios políticos.

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos”.

“Art. 2.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionadas en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas que manejan o apliquen recursos económicos federales.”

“Art. 3.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

I.- La Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

I bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de Contraloría General de la Federación;

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El Departamento del Distrito Federal;

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.”

“Art. 46.- Incurren en responsabilidades administrativas los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de ésta ley.”

“Art. 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas o presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce total o parcial de sueldo, y otras percepciones, cuando las necesite para sus intereses personales, familiares o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta por el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relación profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de los que el servicio público de las personas antes referidas hayan formado o formen parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico sobre la atención y trámite de los asuntos a que hace referenci la fracción anterior y que sean de su concimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando el servidor público no puede abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor, en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales e industriales se encuentren directamente vinculadas,

reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique interés en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga por el desempeño de su función; sean para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a que se refiere la fracción XII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por ésta ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste artículo, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advenir respecto de cualquier servidor público, que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y;

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado, si el superior jerárquico omite la comunicación de la contraloría general, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de éste acto;

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades

de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos”.

“Art. 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, y

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto que implique lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquello no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años si excede a dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo, mayor de 10 años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o titular a la que pretende ingresar, de aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

“Art. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes

elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio ;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.”

Concluyendo la primera gran parte de nuestra investigación repitiendo como en múltiples ocasiones a lo largo de éste trabajo, que sin las personas físicas el Estado no podría ni siquiera existir; a pesar de ello, lamentablemente y quizá como única explicación lógica a la creación de los ordenamientos, preceptos, sanciones y de otros medios coactivos aplicables sólo a los funcionarios y empleados públicos para el caso del incumplimiento de sus funciones y obligaciones como tales, equiparando éstos a la nada jurídica, sea la condición imperfecta del ser humano, que en la mayoría de casos y muy comúnmente en nuestro país, la ley suprema y fundamental la representan sus propios intereses por sobre los del resto de los ciudadanos, olvidándo que su posición los hace merecederos del privilegio de ‘servir, más no ser servidos ni servirse’.

CAPITULO II

“LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO”

CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Abordar el rubro de *Trabajador al Servicio del Estado*, implica toda una serie de concepciones que se han expresado al respecto por distintos entes, verbigracia, la doctrina, el propio texto legal e incluso nuestro máximo Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes desviando su atención hacia dicho punto y con el fin de precisar el mismo, amplían poco a poco nuestro panorama que sobre éste grupo de trabajadores se tiene y que si recordamos fue analizado, aún cuando someramente en el capítulo anterior, partiendo de la base fundamental de que por hablar del Estado como uno de los sujetos de la relación jurídica y tratarse de una mera ficción que no puede percibirse por medio de los sentidos, requiere de las personas físicas para el desempeño de sus funciones y consecuentemente el cumplimiento de sus fines y obligaciones. Esencialmente, a los trabajadores del Estado, se les identifica a través de dos denominaciones bastante comunes, éstas son la de empleado público y la de burócrata, para la comprensión del rubro a estudio, analizaremos los distintos puntos de vista que lo tratan.

A) Desde el *punto de vista de la Doctrina*, concebimos a los trabajadores al servicio del Estado como:

El maestro Don Mario de la Cueva, al respecto se manifiesta en el mismo sentido que lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 3o. que más adelante transcribiremos y que podemos resumir como “la persona que preste un servicio físico o intelectual, por virtud de un nombramiento que le asigne sus funciones a determinar o por percibir la justa retribución a su salario como parte de las listas de raya del Estado.”¹⁸

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, lo hace utilizando en forma indistinta las expresiones ‘empleado público’ y ‘funcionario público’, expresiones con las cuales se identifica a “todos los trabajadores que de una manera permanente y regular, mantienen una relación de servicio con el Estado. Destacando en ellos cuatro notas primordiales: su incorporación, la regularidad de su relación, su retribución y el sometimiento al derecho Administrativo.”¹⁹

FRAGA MAGAÑA, Gabino. Ob. cit. Pág. 138

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob. cit. Pág. 69

Para Guillermo Haro, la denominación más correcta es la de 'servidores públicos', es aquella que concibe como aquélla que "engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública."²⁰

El maestro Ernesto Gutiérrez y González nos dice que "los trabajadores al servicio del Estado son todas aquéllas personas que en la medida de sus funciones asignadas por ley, son las que hacen que el Estado funcione, mal las más de las veces, otras bien, pero lo hacen funcionar."²¹

B) Desde el *punto de vista Legal*, los textos de la ley aplicables para dilucidar el tema en estudio, lo son la propia Constitución Política, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que al respecto señalan:

Respetando las jerarquías, comenzamos citando lo dispuesto por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que incluyendo en su artículo 5 la salvaguarda de la libertad de trabajo como una de las garantías individuales del ciudadano mexicano y considerando a éste, como una de las actividades más sagradas del ser humano, dispone:

"Art. 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de ésta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

HARO, Guillermo. Ob. cit. Pág. 213

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ed. Porrúa. México, D.F., 1993, p. 531

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de ésta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona”.

Dando continuidad al citado artículo 5º, tenemos el más importante y base de toda actividad laboral que se desarrolle en nuestro país, esto es, el artículo 123 Constitucional, que dividido en los apartados A y B, para la regulación del trabajo prestado a empresas privadas y al Estado respectivamente, a pesar de haber sido ya incluido en el capítulo anterior, consideramos necesario citar de nuevo, obviamente enfocados al cumplimiento de la función pública que es lo que nos interesa.

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

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

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho horas, respectivamente, y las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando sea necesario, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra;

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, 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 que signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestión;

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 hubiere adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentara sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y de 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 probados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional para 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 eficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.

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

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.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de éste apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

XIII bis.- El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la "seguridad social".

Abordando ahora lo establecido por disposiciones más específicas contenidas en leyes especiales, tenemos principalmente dos que ya señalamos:

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, creada para ellos a la letra dice:

Dentro del Título Primero referente a las Disposiciones Generales, Capítulo Único de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, hace mención del concepto trabajador al servicio del Estado, definiendo a éste a través del numeral 3 de dicho ordenamiento legal de la manera siguiente:

“Art. 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos tipos, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores al servicio del Estado.”

Debemos añadir que la misma ley crea dos grupos fundamentales de trabajadores, los de confianza y los de base, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la ley en mención, siendo también la ley la que nos dice quienes quedan comprendidos dentro de cada grupo.

“Art. 5.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República,

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general, le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del cargo, cuando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento,

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente, esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, para determinar su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeña tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tenga la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos éstas decisiones y que ocupa puestos presupuestalmente considerados en éstas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes y valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación Científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores, secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o en sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o ayudantías.

j) Los secretarios particulares de, secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de éste artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los agentes de las policías Judiciales y miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General y sus oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la gran Comisión, el Director General de la Imprenta y de la encuadernación y el Director de la biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal, los secretarios del tribunal pleno de las salas.”

“Art. 6.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

Desde el punto de vista de otro ordenamiento legal, como lo es la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, tenemos:

“Art. 5.- Para los efectos de esta ley, se entiende:

I.- Por Dependencias, las Unidades Administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal: al igual que las de los Estados y Municipios que se incorporen al régimen de seguridad social de ésta ley;

II.- Por Entidades de la Administración Pública los organismos, empresas y las instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta ley;

III.- Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contratos sujetos a legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios;

IV.- Por pensionista, toda persona a la que ésta ley le reconozca tal carácter; y

V.- Por familiares derechohabientes a:

- La esposa, o a falta de ésta, la mujer con quien el trabajador o pensionista ha vivido no si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviese hijos, o siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir ésta prestación.

- Los hijos menores de 18 años; de ambos o de sólo uno de los cónyuges, siempre que dependan económicamente de ellos.

- Los hijos solteros mayores de 18 años, hasta la edad de 25, previa comprobación de que están realizando estudios medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo remunerado.

- Los hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente, que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes.

- El esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista siempre que fuese mayor de 55 años de edad, o esté incapacitado física o psíquicamente y depende económicamente de ella.

- Los ascendientes siempre que dependan económicamente del trabajador o pensionista.

- Los familiares que se mencionan en éste artículo, tendrán el derecho que ésta ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

a) Que el trabajador y pensionista tenga derecho a las prestaciones señaladas en el artículo 65 de esta ley.

b) Que dichos familiares no tengan por sí mismos, derechos propios a las prestaciones señaladas en el artículo antes mencionado.”

C) Por último, desde el punto de vista de la *Jurisprudencia* emitida por nuestro máximo Tribunal entendemos a los trabajadores al servicio del Estado como:

*** TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PROVISIONALES. QUIENES LO SON.** (Artículos 63, 64 y 65).- Conforme a la letra y al espíritu de los artículos 73, 74 y 75 de la Ley General de los Trabajadores al servicio del Estado, son empleados públicos provisionales, los siguientes: a) los que son designados para cubrir las vacantes temporales menores de seis meses (que pueden ser nombrados y removidos libremente por el titular); b) los que son designados para cubrir vacantes temporales mayores de seis meses (que deben ser nombrados por el riguroso escalafón); c) los que siendo base participan en el movimiento escalafonario a que se contrae el inciso que antecede; y d) los que son designados entre tanto la comisión de escalafón emite dictamen. Consecuentemente, en caso de controversia sobre la naturaleza de los servicios de un trabajador, cuando el titular alega que éste tiene el carácter de provisional, dicho titular debe acreditar en el juicio respectivo, que al empleado se le otorgó el nombramiento con carácter de provisional precisamente bajo los supuestos señalados en los cuatro incisos mencionados.

Resolución Ejecutoria: Informe de 1968, Cuarta Sala, página 37 y 38. A.D. 5358-67. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. R. 26 de febrero de 1968).

*** TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. (Artículos 3º y 4º).**- Por el sólo hecho de que un empleado público ocupe un puesto con carácter provisional interino por más de seis meses, no adquiere el derecho a la planta en forma definitiva, en perjuicio de aquellos empleados de categoría inmediata anterior que podían aspirar a ocupar dicho empleo; siendo los puestos susceptibles de adquirirse en forma definitiva, por el sólo transcurso del tiempo, aquellos que queden libres una vez vacados los escalafones y que son ocupados por empleados de nuevo ingreso.

Resolución Ejecutoria : B.I.J., número 82, p. 78, de 2 de marzo de 1953; A.D. 4373-1951. Francisco Rivera Contreras. R. 26 de febrero de 1953).

* TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN LISTA DE RAYA, SON TRABAJADORES DE BASE. (Artículos 3º y 4º).- Los trabajadores al servicio de la nación que figuran en las listas de raya deben de considerarse de base supuesto que no están incluidos en los de confianza. No clasifica el artículo 4 del Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, ni tampoco exceptuados de los que no quedan comprendidos en la ley citada, por el artículo 5 de la misma.

Resolución: B.I.J; número 77, página 457. 1o. de septiembre de 1952. A.D. 4912-1951. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. R. 15 de agosto de 1952).

* TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA.- No están protegidos por el apartado B del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido justificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Compro Directo 3635-78.- Manuel Velázquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Compro Directo 1485/80.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- 23 de julio de 1980.- Unanimidad de 4 votos.- ponente: Julio Sánchez vargas.- Secretario: Jorge Landa.

Compro Directo 6624/80.- Secretario de la reforma Agraria.- 27 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: F. Javier Nijánfos Navarro.

Compro Directo 7306/82.- Jaime Moreno Ayala.- 13 de abril de 1983.- Unanimidad de 4 votos.- María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Compro Directo 1626/82.- Secretario de la Reforma Agraria.- 3 de agosto de 1983.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Resolución: Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, 1983, Cuarta Sala, páginas 18 y 19.

*** TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CALIDAD DE EMPLEADO PERNUMERARIO NO ALTERA SU CONDICION DE EMPLEADO DE BASE. (Artículos 6 y 12).-** La calidad de supernumerario que tenga un empleado, es independiente de la clasificación que le corresponda dentro del artículo 4 del Estatuto Jurídico, pues tal clasificación sólo depende de la naturaleza de la función desempeñada, y no de la duración que puede tener el nombramiento. Así, pues, un trabajador puede ser de base o de confianza según la labor que se le encomiende, y, por ende, los supernumerarios están regidos por el estatuto dentro de los límites de su designación transitoria.

Referencia: B.I.J., número 94, página 226, 2 de mayo de 1975.- A.D. 6338/1954. Secretario de Hacienda y Crédito Público. R. 15 de abril de 1955).

Todo lo anterior, nos coloca en la posibilidad de definir bajo nuestro particular punto de vista, a los trabajadores al servicio del Estado como toda aquella persona que por desempeñar una actividad especificada o no en la ley aplicable a cada caso concreto, mantiene una relación de tipo laboral con el Estado, provocando que éste cumpla con sus fines y objetivos, adquiriendo para sí una serie de derechos y obligaciones correlativos con el Estado mismo.

REGIMEN JURIDICO AL QUE SE ENCUENTRAN SUJETOS LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO .

Para delimitar la situación jurídica del trabajador al servicio del Estado resulta conveniente partir de los preceptos constitucionales. Nuestra Constitución utiliza los términos 'empleados', 'funcionarios', 'trabajadores' y 'servidores públicos'. Así tenemos que respecto del Poder Legislativo, los artículos 74 y 77 se refieren a los Jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y de ambas Cámaras; con relación al Ejecutivo, el artículo 89, fracción II faculta al Presidente de la república para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, así como a los demás empleados de la Unión; y en el Poder Judicial se refiere a los empleados y funcionarios, en los artículos 94 y 95; por otra parte, el apartado B del artículo 123 regula las relaciones entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, el 128 se refiere al juramento constitucional de los funcionarios y, finalmente todo su Título IV se refiere a los servidores públicos.

Los artículos en mención señalan:

Para el Poder Legislativo.

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

... III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;...”

“Art. 77.- Cada una de las Cámaras, puede sin intervención de la otra:

... III.- Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la
ma, y ...”

Para el Poder Ejecutivo.

“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

... II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador
General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y
nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no
determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes...”

Y para el Poder Judicial.

“Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema
Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

... La competencia de la Suprema Corte de Justicia, su funcionamiento en pleno y salas, la
competencia de los tribunales de circuito y juzgados de circuito y las responsabilidades en que incurran
servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de
conformidad con las bases que ésta Constitución establece...”

“Art. 102.- A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos
funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo
estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser
Procurador de la Suprema Corte de Justicia ...”

Aparentemente el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra regulado en el apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución Política, así como en la ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria de este apartado, lo cual dista mucho de ser la realidad puesto que, independientemente del régimen jurídico que en lo particular rige a los Diputados y Senadores, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y a los Funcionarios del Poder Judicial, de acuerdo con la ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en el ámbito del Poder Ejecutivo la situación de muchos de sus trabajadores son reguladas por el apartado A quien su fracción XXXI se destina a los trabajadores de empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de algunos Organismos descentralizados, así como por la ley Federal del Trabajo, lo cual nos permite afirmar que la nominación en el Apartado B del artículo 123 y el de su Ley Reglamentaria no son exactos, puesto que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, en los términos del artículo 90 Constitucional y su reglamentaria, lo cual nos pone ante una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, a observar:

- a) Los regulados en el apartado A del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.
- b) Los regulados por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro del segundo apartado, debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario emplear la clasificación a).

- c) Los empleados de confianza, que sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.
- d) Los miembros del Ejército y Armadas Nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del apartado B del artículo 123, con un régimen regulado por las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, y Orgánica de la Armada de México.
- e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los términos de la fracción XIII del artículo 123 y en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

f) Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios ordenamientos, y excluidos del régimen general.

g) Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil.

h) Finalmente, los empleados de las entidades bancarias que sean parte de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción XIII bis del artículo 123 y su ley complementaria.

Lo anterior pone de manifiesto la gran diversidad de posiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, creando confusiones por la falta de uniformidad en su regulación y la existencia de diversas regulaciones conforme a cada grupo, se refiere así como graves diferencias entre ellos, lo cual impide hablar de un sólo régimen jurídico para los trabajadores al servicio del Estado.

Por tanto, la determinación de la naturaleza jurídica de la relación que une a los trabajadores al servicio del Estado con éste, desde el punto de vista de su régimen laboral, implica ser una completa diferenciación de los tipos de trabajadores, no obstante que en sentido amplio se considere como tales a todas las personas incorporadas al Estado por una relación de servicios retribuidos, aunque como se ha visto, regulada por diferentes ordenamientos.

En el mismo sentido se manifiesta Guillermo Haro, cuando nos dice que “podríamos citar por ejemplo, la pluralidad de regímenes jurídicos a la que están sujetas las relaciones entre los trabajadores y sus patronos en el sector público. Así pertenecen al sector central del Gobierno Federal, las siguientes dependencias y sin embargo sus relaciones con los trabajadores se rigen por diferentes leyes:

a) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Para la Secretaría de Gobernación).

b) Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicana (para el Ejército).

c) Ley Orgánica de la Armada de México (para la Armada).

d) El Reglamento del Servicio Exterior (para el Servicio Exterior Mexicano).²²

La situación descrita, que no es privativa de nuestro sistema jurídico, ha provocado que tratadistas acusen la existencia de un gran desorden jurídico en ésta materia.

Al respecto, Entrena Cuesta nos dice que “el concepto de funcionario público (en su más amplia acepción como empleado público), es uno de los más imprecisos de cuantos se manejan por la doctrina jurídico administrativa, debido una parte, a la discrepancia entre su sentido vulgar y técnico y, a la diversidad de criterios con que se emplea en el derecho positivo.

Agregando que en la época del Estado absoluto prevalecía la idea de estimar que el funcionario se encontraba en un mero estado de sumisión en relación con la Administración Pública, la que lo designaba por un acto de poder revocable en cualquier momento; en cambio, cuando surge el Estado de Derecho con el prevalece la idea de garantía de los particulares, se abre paso a la teoría de la existencia de un contrato privado entre ambas partes, y como tal, inalterable por cualquiera de ellas.

Ambas teorías caen en desuso conforme avanzamos en el siglo XIX y adquieren madurez con la doctrina jurídico-administrativa. Surge entonces la idea de estimar que entre la relación de Estado y funcionario existe ciertamente un contrato, pero de carácter administrativo: el contrato de función pública.²³

En el mismo sentido se expresa Guido Zanobini, para quien “la naturaleza jurídica del acto por el cual se efectúa la incorporación al servicio del Estado ha sido objeto en el curso de la historia de diferentes apreciaciones. Al principio y antes de la separación del derecho civil y del derecho público, se considerará a dicho acto como un contrato reinarario del derecho civil.

Lo que en el acto jurídico de la incorporación al servicio del Estado surte efecto, debe ser la voluntad del Estado; el acto administrativo que contiene el nombramiento, el consentimiento del súbdito por el cual se emite, sólo tiene el valor de una condición a observar, condición esencial, por otra parte para la validez del acto. Este efecto se produce, como en todos los actos administrativos, a partir del momento de la notificación, de la comunicación hecha en debida forma a la persona.²⁴

HARO, Guillermo. Ob. cit., pág. 204

ENTRENA CUESTA, Rafael. Ob. cit., pág. 281

ZANOBINI, Guido. Curso de Derecho Administrativo. Edit. Milano., Italia, pág. 274

La concepción anterior no es unánimemente aceptada por la doctrina administrativa, ya para muchos la incorporación se produce "por un acto que condiciona la aplicación del estatuto legal y no puede crear ni variar dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina *actio-n*"²⁵, opina el maestro Gabino Fraga.

El maestro Acosta Romero se manifiesta en el mismo sentido en que lo hace Don Gabino Fraga, al aducir: "resumiendo, nuestro criterio sobre la naturaleza jurídica del nombramiento, acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, pensamos que es un acto materialmente administrativo que permite la aplicación de las leyes conducentes al personal, y en el cual concurren las voluntades del Estado y del trabajador".²⁶

Lo real es que por la naturaleza de su incorporación al servicio público ha variado conforme a los cambios del propio Estado, tanto en su estructura como en sus actividades, a partir de su transformación a Estado de Derecho, en que sujeta sus relaciones a un ordenamiento jurídico, y luego con el avance a Estado intervencionista, que al asumir gran número de actividades anteriormente reservadas a particulares, utiliza formas de derecho privado y se sujeta a normas que los regulan.

De ésta manera, nos damos cuenta que sin dejar de ser todos los grupos de trabajadores, empleados al servicio del Estado, y con base en la amplitud de nuestro Derecho Administrativo, régimen que rige el desempeño de sus funciones, es deber primordial, aplicar a cada caso concreto la ley específica a que se encuentran supeditados cada uno de aquellos.

ORGANISMO DEL QUE PERTENCEN Y DEPENDEN.

Recordando el hecho de que uno de esos tantos fines que el Estado debe de llevar a cabo constituye la seguridad social, como parte importantísima para el desarrollo del ser humano y como derecho de todo trabajador, es el motivo que junto con la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo realice sólo todas las funciones estatales, lo que da origen a la creación de una Institución especializada que se haga cargo de otorgar, salvaguardar, vigilar y cumplir con los principios básicos de dicha seguridad social.

FRAGA MAGAÑA, Gabino. Ob. Cit., pág. 133

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1984, pág. 236

A raíz del prodigioso trabajo del Constituyente de 1917, decide establecerse en la Carta Magna los preceptos identificados como Garantías Individuales y Garantías Sociales, con base éstas en el nuevo artículo 123 dedicado a la protección de la clase trabajadora, citado en páginas atrás de se estipulan una serie de derechos mínimos a respetarse en toda relación laboral que se presentare entre dos personas (físicas o morales), dándose uno de los pasos más grandes no sólo de nuestro país sino del mundo entero.

Este gran paso, inicio de todo un amplio camino por recorrer, dio origen a tener como objetivo la satisfacción de las necesidades de seguridad social exigidas por los trabajadores al servicio del Estado quienes no pudiendo evitar una comparación entre ellos y el resto de los trabajadores de nuestro país, deciden tomar la bandera de exigencia para que se creara una ley que los protegiera, surgiendo el artículo B del artículo 123 Constitucional y paralelamente, la Legislación Federal del Trabajo burocrático formado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Legislación de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social, Ley Federal de Responsabilidades, reglamentos, estatutos, decretos y demás disposiciones relacionadas con los antes referidos, cobrando vida también así el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), encargado de otorgar la seguridad social ordenada en forma especial para los empleados del Estado.

Es así como de dicho Instituto penden los hilos más sobresalientes del bienestar de los trabajadores y sus familiares derechohabientes, mismos que analizaremos párrafos más adelante, dentro del segundo capítulo, asentando en éstos momentos tan sólo, la dependencia que tienen si no la totalidad de los trabajadores del Estado, como lo vimos en el rubro anterior, al menos sí los señalados por los propios textos legales aplicables al caso concreto de seguridad social.

Nuestro panorama al respecto puede ser ampliado con lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, marcando las reglas de aplicabilidad, verbigracia, en cuanto a éstos se refiere, expresa literalmente:

“Art. 1o.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisiones Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de

uros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-
ntil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos
centralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

"Art. 2o.- Para los efectos de ésta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende
blecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a sus
vicios. En el Poder Legislativo, las directivas de la gran comisión de cada Cámara asumirán dicha
cción."

"Art. 8.- Quedan excluidos del régimen de ésta ley los trabajadores de confianza a que se
ere el artículo 5, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las
retarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente;
miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los centros penitenciarios,
celes o galeras, y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago
honorarios".

En tanto, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del
ado establece:

"Art. 1o.- La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda
República; y se aplicará:

I.- A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la
Administración Pública Federal que por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su
régimen, así como a los pensionados y familiares derechohabientes de unos y otros;

II.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes
de la Unión a que se refiere ésta ley;

III.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los Estados y
Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con
esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV.- A los Diputados y Senadores que durante su mandato Constitucional se incorporen individualmente y voluntariamente al régimen de ésta ley; y

V.- A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de ésta ley.”

Acotado lo anterior respecto al organismo del que dependen los trabajadores al servicio del Estado, es menester ahora, estudiar con mayor profundidad al I.S.S.S.T.E., tema central de nuestro siguiente apartado.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO: ANTECEDENTES, NATURALEZA JURIDICA, OBJETIVOS Y FUNCIONAMIENTO.

Contando con total libertad de espacio para hablar del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), tan extenso y basto como para hacer un sólo trabajo, aprovecharemos la oportunidad que se nos brinda para desarrollar los que bajo nuestro criterio, son los más importantes aspectos que pueden desprenderse del referido Instituto, con el fin primordial de comprender tanto su importancia, como su grandeza y utilidad; tarea que emprendemos señalando los antecedentes, naturaleza jurídica, objetivos y funcionamiento del mismo, empleando para ello esencialmente, el texto de la Ley del propio Instituto y por su Estatuto Orgánico.

ANTECEDENTES.

Al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado lo podemos considerar como una respuesta a la demanda revolucionaria de los trabajadores, por lo que la vuelve eminentemente revolucionaria, pudiendo llegar a la conclusión de que se trata de un organismo público descentralizado por servicios creado por la revolución mexicana para servir a quienes le sirvieron a ella.

Pero sus antecedentes más remotos, traspasan en el tiempo el estallido de la revolución de 1910 en nuestro país, remontándose al momento en que por primera vez se empleó la palabra pensión bajo la misma connotación que le damos actualmente.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Los conceptos de pensión y jubilación, aplicados al contexto primordial de nuestro estudio como lo es la situación particular de los trabajadores al servicio del Estado dependientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, regulados por la Ley, Estatuto y otros ordenamientos jurídicos del Instituto, tienen su propia historia que se inicia con la importación de sistemas políticos, culturales y sociales que trajo consigo la dominación española, reflejándose en el ámbito de temas de protección y asistencia a la clases desposeídas.

La protección antes referida se manifiesta con el establecimiento del sistema de los montepíos durante la Época Colonial, iniciando el camino de lo que más tarde se conocería con el nombre de pensiones civiles: el Primer Monte de Piedad de México, que similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid, se establece por Cédula Real de 2 de junio de 1774 teniendo el fin de aliviar en algo las necesidades de los menesterosos.

Otorgándose una pensión de 200 pesos anuales en favor de Fray Bartolomé de las Casas en carácter vitalicio por sus servicios prestados a la comunidad y al rey, como la primer pensión concedida en el territorio que hoy ocupa nuestro país.

Mucho más flexible y completa la ley de 1947, con vigencia hasta el día 30 de diciembre del año de 1959, fecha trascendental en la que con gran fiesta nace a la vida jurídico-administrativa de nuestro país el I.S.S.S.T.E. como bandera de lucha y objeto a alcanzar, principalmente de la clase magisterial de la Nación. A través de tantos años, con gran gusto se vivió el establecimiento de todo un sistema contemplado en el texto hoy vigente del Instituto, y el otorgamiento de la primera pensión por jubilación por parte de la Dirección General de Pensiones, con una cuota diaria de 3.45 pesos al Sr. Félix María Alcérrega con 29 años de servicios al Estado hasta el 30 de marzo de 1926, quien se inició como mecanógrafo y se retiró como Notario de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

NATURALEZA JURÍDICA.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado por servicios. Se dice que un organismo es descentralizado, cuando llena determinados requisitos estipulados por la misma ley que les da vida, concibiéndose a éstos, como las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea su estructura pero que tenga las siguientes características:

1. Que su patrimonio se integre total o parcialmente con fondos o bienes generales, donaciones, subsidios, concesiones, derechos, impuestos específicos, etc.

2. Que tenga por objeto prestar un servicio público social, la investigación científica y tecnológica, explotación de bienes o recurso de la Nación.

3. Que obtengan o apliquen recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

Otro rasgo característico es el de la personalidad jurídica.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, rige sus funciones por medio de una Ley Federal; entonces, tiene por ende personalidad jurídica propia; dicha ley se expedió el 28 de diciembre de 1959 por el entonces Presidente Adolfo López Mateos, entrando en vigor el 1.º de enero de 1960.

En cuanto a la personalidad jurídica propia de los organismos descentralizados, ello no significa que puedan disfrutar de plena autonomía, en ese sentido, el Estado ha legislado que todo organismo Descentralizado debe regirse de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como por las disposiciones administrativas giradas por el Ejecutivo y las disposiciones hacendarias que tiene a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además tiene funciones de control económico sobre el propio Instituto.

Ahondando en el tema, hemos de decir que la primera de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública, regulando el rubro de los organismos Descentralizados, a la letra ordena lo siguiente:

Art. 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, los organismos auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Art. 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y

III.- Fideicomisos.

Sobresaliendo para nuestro tema de investigación, el texto del numeral 45 de la ley en materia, encargado de definir el tema a estudio así:

Art. 45.- Son Organismos Descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Necesariamente y para un mayor desarrollo del punto Organismos Descentralizados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se complementa con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que dentro del Capítulo I, denominado "De las disposiciones generales", regula lo que a continuación citamos:

Art. 1º.- La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Art. 2.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

Art. 5.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras y sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquéllas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente

Aquellas entidades que además de Órganos de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a éstos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

Art. 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con a Administración Pública.

El Capítulo II, específicamente destinado a los Organismos Descentralizados, dispone:

Art. 14.- Son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social; y
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Art. 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros requisitos:

- I.- La denominación del organismo;
- II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas se determinen para su incremento;

V.- La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII.- Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Art. 17.- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

Art. 18.- El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Organismos Descentralizados o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Art. 19.- En ningún caso podrán ser miembros del Órgano de Gobierno:

I.- El Director General del Organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición los casos de los organismos a que se refiere el artículo 5 de ésta ley;

II.- Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno o con el Director General;

III.- Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;

IV.- Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

V.- Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional.

Art. 20.- El Órgano de Gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio Órgano de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes siendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

Art. 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República, o a su delegación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y públicos;

II.- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

III.- No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Órgano de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta Ley.

Art. 22.- Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

I.- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II.- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, de aquéllas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

III.- Emitir, avalar y negociar títulos de crédito.

IV.- Formular querellas y otorgar perdón;

V.- Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;

VI.- Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para sufrir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII.- Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno.

Art. 23.- Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Órgano de Gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Cabe agregar, que el multicitado Registro Público de los Organismos Descentralizados, será manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo de inscribirse en él, cualquiera de los casos siguientes:

I.- El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;

II.- Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus modificaciones;

III.- Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;

IV.- Los poderes generales y sus revocaciones;

V.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y

VI.- Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

Acotando por último, que la cancelación de las inscripciones realizadas en el Registro Público de los Organismo Descentralizados, procederá en el caso de su extinción una vez que se haya concluido su liquidación.

Todo lo antes manifestado, nos ayuda a concluir que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado aún cuando tiene personalidad jurídica propia, debe acatar las disposiciones de otras leyes sobre la materia, lo que implica un cuidado y vigilancia constantes del Estado respecto a su patrimonio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público además, tiene en torno al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la facultad de interpretar administrativamente su ley, cuando algo no está claro o puede entenderse de dos o más formas, o bien, darse solución a algo sobre lo que no está legislado claramente. Estos mecanismos de control y administración quieren decir que un organismo descentralizado, no puede hacer y deshacer las cosas de acuerdo al criterio de sus funcionarios en turno; tratándose de un organismo debidamente estructurado como parte del gobierno federal y por tanto, plenamente sujeto a realizar las normas constitucionales que rigen en la vida de la nación, obligado a seguir la política de seguridad social que orienta y dirige el régimen social y todo lo que en concreto deba realizarse para servir al pueblo.

Regulándose el tema patrimonio por la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se indica a través del numeral 174 lo siguiente:

“Art. 174.- El patrimonio del Instituto lo constituirá:

I.- Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;

II.- Las cuotas de los trabajadores y pensionistas, en los términos de esta ley;

III.- Las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a esta ley;

IV.- El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores o de las dependencias y entidades a que se refiere esta ley;

V.- Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones conforme a esta ley haga el Instituto;

VI.- El importe de indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto;

VII.- El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta ley;

VIII.- Las donaciones, herencias y legados a favor del Instituto;

IX.- Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones que establece la presente ley, así como aquellos que adquiera el Instituto y que puedan ser destinados a los mismos fines; y

X.- Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiario.”

El patrimonio como aspecto importante a destacar de los organismos descentralizados, cuando propio origina el hecho de que para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se integre su economía fundamentalmente con las cuotas y aportaciones que marca el artículo 21 de la Ley en vigor.

Según el artículo 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Estado aporta lo siguiente:

“Art. 21.- Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de ésta ley cubrirán al Instituto, aportación el equivalente al 17.65% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

I.- 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II.- 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III.- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; prestaciones de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación física, fomento deportivo y de recreación; servicios funerarios;

IV.- 0.25% para cubrir íntegramente los seguros de riesgos del trabajo;

V.- 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de ésta ley;

VI.- 5.00% para constituir el fondo de la vivienda;

VII.- El porcentaje restantes se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al fondo de la vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a IV incluyen gastos específicos de administración, además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades, cubrirán el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que hagan uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.”

Se aclara por la propia ley, que los trabajadores contribuyentes o los pensionistas y jubilados y sus familiares derechohabientes, no adquieren derecho alguno, individual o colectivo sobre el patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los beneficios que la propia ley les otorga.

Los bienes muebles e inmuebles que pertenezcan al Instituto gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios que sean concedidos a los fondos y bienes de ésta ley.

Dichos bienes, así como los actos y contratos que celebre el Instituto estarán exentos de toda clase de impuestos y derechos, y de aquellos en los que intervenga la materia de vivienda, no requerirán intervención notarial.

Por todo ello, desde su creación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se consideran como un organismo con solvencia del todo acreditada, sin estar obligado a constituir depósitos o fianzas legales de ninguna clase, y sólo para el caso de que en cualquier momento en que sus recursos no bastaran para cumplir con las obligaciones adquiridas a su cargo y establecidas por la ley en estudio, el déficit será cubierto por las dependencias y entidades, en la proporción que a cada una corresponda.

Desde otro punto de vista, la propia ley hace mención en su Título Cuarto, en lo relativo a las funciones y organización del Instituto, lo relativo al aspecto personalidad jurídica, de la siguiente manera:

“Art. 149.- El instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos; así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal.”

La magnitud de la obra que debe de realizar el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los amplios objetivos de su misión, el acelerado desarrollo de las necesidades de los trabajadores, la elevación de los costos de operación e instrumentales, hacen que sus recursos naturales y financieros sean limitados, y, por lo tanto, padezca de carencias e insuficiencias que demuestran que el Instituto de que hablamos no es perfecto pero sí perfectible.

OBJETIVOS DEL INSTITUTO.

La creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado llevó a cabo principalmente con el fin de garantizar, promover y proporcionar a los trabajadores al

servicio del Estado la seguridad social a que el texto constitucional les dio derecho a raíz de la creación del apartado B del artículo 123 Constitucional; seguridad social que incluida en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contempla con profundidad, los aspectos de la misma, a través de los artículos 2 y 3 menciona. Indicándose con el numeral 2, que la seguridad social de los trabajadores comprende dos tipos de regímenes a los cuales se encuentran sujetos a saber: I.- régimen obligatorio y II.- el régimen voluntario.

Por su parte, el Estatuto Orgánico, de manera muy genérica, señala como objeto del Instituto:

“Art. 1o.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tiene por objeto otorgar a los servidores públicos, pensionistas y demás derechohabientes sujetos al régimen de su ley, así como las funciones que determine la legislación aplicable, para lo cual conducirá sus actividades en forma programadas, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezcan la Junta Directiva y el Director General conforme a sus respectivas atribuciones”.

El antes mencionado artículo 3 de la ley del instituto señala:

“Art. 3.- Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

I.- Medicina Preventiva;

II.- Seguros de Enfermedades y maternidad;

III.- Servicios de Rehabilitación física y mental;

IV.- Seguros de riesgos del trabajo;

V.- Seguro de Jubilación;

VI.- Seguros de retiro por edad y tiempo de servicios;

VII.- Seguros de Invalidez;

VIII.- Seguro por causa de Muerte;

IX.- Seguro de cesantía en edad avanzada;

X.- Indemnización global;

XI.- Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

XII.- Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;

XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

XIV.- Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición de propiedad de terrenos y/o casa habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos;

XV.- Préstamos a mediano plazo;

XVI.- Préstamos a corto plazo;

XVII.- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servicio público y familiares derechohabientes;

XVIII.- Servicios Turísticos;

XIX.- Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;

XX.- Servicios Funerarios y

XXI.- Sistema de Ahorro para el Retiro.”

La propia ley, marca en su Título Cuarto, dedicado a la funciones y organización del Instituto y dentro del primero de éstos rubros, las siguientes:

“Art. 150.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá las siguientes funciones:

- I.- Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su go;
- II.- Otorgar jubilaciones y pensiones;
- III.- Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto;
- IV.- Intervenir los fondos y reservas de acuerdo a las disposiciones de ésta ley;
- V.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI.- Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;
- VII.- Administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las acciones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII y XIX del artículo 3 de ésta ley;
- VIII.- Difundir conocimiento y prácticas de prevención social;
- IX.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de la organización interna;
- X.- Realizar toda clase de actos jurídicos o celebrar los contratos que requiera el servicio;y
- XI.- Las demás funciones que le confieran ésta ley y sus reglamentos.”

Debiendo destacar que por el curso de nuestra investigación, enfocamos nuestra máxima atención sólo a los derechos relativos a las pensiones y jubilaciones, mismos que analizaremos en el capítulo Tercero.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La organización del Instituto puede definirse como una estructura linifuncional, es decir, jerarquías y funciones cuentan con una estructura de tipo lineal, de manera que existen órganos o funcionarios a niveles superiores que tienen a su cargo, una serie de subalternos que deben de acatar las ordenes que de aquellos reciban. Para comprender mejor éste aspecto, es el propio Instituto el día 14 de mayo de 1988, que a través de sesión de esa misma fecha, crea el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de junio de 1988, referido en renglones anteriores, con la finalidad precisamente de establecer la organización propia del organismo en cuestión, lo que se cumple de la manera siguiente:

“Art. 3o.- Para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos que le competen, el Instituto contará con:

A) Órganos de Gobierno:

- Junta Directiva.

- Director General.

- Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda.

- Comisión de Vigilancia.

B) Unidades Administrativas:

- Subdirección General Médica.

- Subdirección General de Prestaciones Económicas.

- Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales.

- Subdirección General Jurídica.

- Subdirección General de Administración.
- Subdirección General de Obras y Mantenimiento.
- Subdirección General de Finanzas.
- Subdirección General de Abastecimientos
- Contraloría General.
- Coordinación General de Comunicación Social.
- Coordinación General de Delegaciones.
- Coordinación General de Atención al Derechohabiente.

C) Órganos desconcentrados.

- Fondo de la Vivienda.
- Delegaciones.
- Centro Médico Nacional "20 de Noviembre".
- Hospitales Regionales.
- Sistema Integral de Tiendas y Farmacias.
- Gerencias Regionales.

D) Comisión Interna de Administración y Programación."

Realizando un análisis de los *órganos de gobierno*, como los más importantes de entre los que forman al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debemos focalizar nuestra atención hacia su propia ley, que dedica el Capítulo II del Título Cuarto a los cuatro principales órganos de funcionamiento del Instituto.

“Art. 151.- Los órganos de gobierno del Instituto serán:

I.- La Junta Directiva;

II.- El Director General;

III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; y

IV.- La Comisión de Vigilancia.”

En cuanto a la *Junta Directiva*:

Como máximo órgano de gobierno del Instituto, tendrá a su cargo la programación estratégica del Instituto, la supervisión de la marcha del mismo y el control de sus actividades, para lo cual deberá definir en el programa institucional y en los programas operativos anuales, los objetivos, metas, prioridades y estrategias del Instituto, así como garantizar la conexión del proceso de programación con el de presupuestación, evaluación y control.

“Art. 152.- La Junta Directiva se compondrá de 11 miembros; 5 serán los respectivos titulares de las secretarías siguientes: de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Asistencia, Desarrollo Urbano y Ecología, de Trabajo y Previsión Social; el Director General y el efecto designe el Presidente de la República, los 5 restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.”

El Presidente de la República designará de entre los miembros de la Junta Directiva a quien deba presidirla.”

Los miembros de la Junta Directiva, no pueden ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo el Director General, señala el artículo 153.

En tanto, el numeral 154 nos dice que los miembros de la Junta Directiva durarán en sus cargos por todo el tiempo que subsista su designación, pudiendo ser revocados sus nombramientos solamente por quienes los hayan designado.

El artículo 155 especifica que por cada miembro propietario de la Junta Directiva, se nombrará un suplente, el cual lo sustituirá en sus faltas temporales, en los términos todo ello del reglamento aplicable a éste caso específico.

Importantísimo lo que señala el artículo 156 que dice: "Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- No estar desempeñando cargo alguno de elección popular, y

III.- Ser de reconocida competencia y honorabilidad."

El numeral siguiente indica: "artículo 157.- Corresponde a la Junta Directiva:

I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II.- Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto.

III.- Decidir las inversiones del Instituto, excepto tratándose del sistema de ahorro para el retiro, y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para seguir el cumplimiento de las prestaciones y servicios que determine ésta ley, así como el cumplimiento de sus obligaciones;

IV.- Conocer y aprobar en su caso, el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado que guarde la administración del Instituto;

V.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y el servicio del Instituto;

VI.- Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las entidades federativas;

VII.- Autorizar al Director General a celebrar convenios con los gobiernos de los Estados y los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de ésta ley;

VIII.- Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162 de ésta ley;

IX.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos con ésta ley;

X.- Establecer los Comités Técnicos que estimen necesarios para el auxilio del cumplimiento de sus funciones;

XI.- Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que a él efecto le delegue;

XII.- Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director General;

XIII.- Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la ley de la materia;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a ésta ley;

XV.- En relación con el Fondo de la Vivienda:

a) Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año;

b) Examinar y en su caso aprobar, en el primer bimestre del año, el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo y, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio;

c) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;

d) Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del 0.75% de los recursos totales que maneje;

e) Determinar las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en bienes de instituciones gubernamentales;

f) Vigilar que los créditos y financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron programados y;

g) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo; y

XVI.- En general realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y reglamento que fuesen necesarios para la mejor administración y gobierno del Instituto.”

La Junta Directiva podrá celebrar por lo menos una sesión cada dos meses y cuantas sean necesarias para la debida marcha de la Institución; siendo válidas dichas sesiones cuando esté presente por lo menos 6 consejeros, tres de los cuales deberán ser representantes del Estado y tres de la Federación del Magisterio de los trabajadores al servicio del Estado.

Esta Junta Directiva podrá ser auxiliada por un Secretario y los Comités Técnicos de Asesoría que determine la propia junta, cuyas funciones van a determinarse por el reglamento que al efecto se emita.

Los acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

A falta de Presidente de la Junta, las sesiones serán presididas por uno de los representantes del Estado que se elija por los presentes.

Sus resoluciones que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los 30 días siguientes, en caso de que la Junta llegue a sostener su resolución, los interesados podrán

dirigir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de un término de 30 días para que ésta vuelva en definitiva.

En cuanto al *Director General*:

Este tendrá a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del Instituto conforme a la Ley y al Estatuto y demás disposiciones aplicables, así como las obligaciones y facultades que expresamente se le confieren.

“Art. 163.- El Director General del Instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

I.- Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención;

II.- Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva;

III.- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el programa institucional y programa operativo anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;

IV.- Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto;

V.- Someter a la Junta Directiva los proyectos de reglamento interiores y de servicios para la operación del Instituto;

VI.- Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público;

VII.- Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto y nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para éste efecto;

VIII.- Resolver, bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos;

IX.- Formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las condiciones generales de trabajo, sin perjuicio de la delegación de facultades;

X.- Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación;

XI.- Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, presentar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa y llevar la firma del Instituto sin perjuicio de la delegación de facultades que fuere necesaria;

XII.- Las demás que le fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le atribuya la Junta Directiva”, señala.

El Director General va a ser auxiliado por los trabajadores de confianza que al efecto establece el Reglamento Interno y que a propuesta del mismo nombre la Junta Directiva. La Junta Directiva designará a uno de estos servidores públicos suplirá al Director General en sus faltas temporales.

En cuanto a la *Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda*:

“Art. 165.- La Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda estará integrada por 9 miembros; uno designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director General del Instituto, el cual ejercerá las veces de vocal ejecutivo de la comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología y cuatro vocales nombrados a propuesta de la federación de sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente.”

Los vocales de la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda no podrán ser miembros de la Junta Directiva. Igualmente va a ser incompatible ésta designación con el cargo sindical de secretario general de la sección correspondiente al Fondo.

Para ocupar el cargo de vocal se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida moralidad y experiencia técnica y administrativa.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda estarán en sus funciones todo el tiempo que subsista su designación, pudiendo ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto.

La Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda sesionará por lo menos dos veces al mes. Las sesiones van a ser válidas por lo menos con la presencia de 5 de sus miembros, de los cuales uno será el Vocal Ejecutivo, dos representantes del gobierno federal y dos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Las decisiones se tomarán por mayoría de los representantes, y en caso de empate, el vocal ejecutivo tendrá voto de calidad.

“Art. 169.- La Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I.- (Derogada)

II.- Resolver sobre las operaciones del fondo, excepto aquellas que por su importancia requieran acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

III.- Examinar, en su caso aprobar y presentar, a la Junta Directiva los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el vocal ejecutivo;

IV.- Presentar a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del 0.65% de los recursos disponibles que administre;

La Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda procurará que los gastos a que se refiera la presente fracción sean inferiores al límite señalado;

V.- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos y;

VI.- Las demás que le señale la Junta Directiva.”

“Art. 170.- El vocal ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda tendrá facultades siguientes:

I.- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos del fondo,

II.- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda relacionados con el fondo;

III.- Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

IV.- Presentar a la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda, a más tardar el último día de septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente;

V.- Presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda un informe mensual sobre las actividades de la propia comisión;

VI.- Presentar a la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamiento y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 103, a ser subastados y otorgados según corresponda por el Instituto;

VII.- Proponer al Director General los nombramientos y remociones del personal técnico administrativo de la Comisión Ejecutiva del Fondo para la Vivienda, dándole intervención a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado del Instituto que en derecho corresponde;

VIII.- Las demás que le señalen ésta ley y sus disposiciones reglamentarias.”

En cuanto a la *Comisión de Vigilancia* se nos indica:

Estará compuesta por 7 miembros: un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; uno de la Secretaría General de Presupuesto; uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado designados por el Director General, con derecho a voz pero sin voto y que actuará como secretario técnico; tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva cada seis meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia, representantes del gobierno federal a quien debe presidirla. Por cada miembro de la Comisión de Vigilancia se nombrará un suplente que actuará en caso de falta del titular.

La Comisión de Vigilancia se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su presidente o a petición de dos de sus miembros.

La Comisión de Vigilancia deberá presentar un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones, pudiendo solicitar sus integrantes concurrir a las reuniones de la Junta Directiva para tratar asuntos urgentes relacionados con las atribuciones de la Comisión de Vigilancia.

Conforme al artículo 173.- "La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;

II.- Cuidar que las inversiones y los recursos del instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;

III.- Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estimen necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas a fines del propio instituto;

IV.- Proponer a la Junta Directiva o al Director General según sus respectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones;

V.- Examinar los estados financieros y la evaluación financiera y actuarial del instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de reservas establecidas en el capítulo cuarto del título cuarto, de la presente ley;

VI.- Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión de Vigilancia en las actividades que así lo requieran; y

VII.- Las que le fijen el Reglamento Interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.”

Atendiendo ahora el aspecto referente a las *Unidades Administrativas*, podemos señalar de la siguiente manera una de ellas:

Tanto para los subdirectores generales, contralor general y coordinador general, se establecen las siguientes atribuciones, conforme lo establecido por el artículo 43 del Estatuto.

I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las funciones encomendadas al área a su cargo;

II.- Observar las normas y políticas generales del Instituto;

III.- Formular el anteproyecto de programa que corresponda al área de su responsabilidad y cumplirlo, una vez aprobado;

IV.- Acordar con el Director General los asuntos cuya importancia así lo requiera y atender aquellos que correspondan al área que tengan asignadas;

V.- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Director General;

VI.- Realizar estudios y proponer proyectos de modernización administrativa que requiera el desarrollo de los servicios que presta el Instituto en sus respectivas áreas;

VII.- Proporcionar informes y datos que les sean solicitados por otras unidades administrativas;

VIII.- Intervenir en la formulación del programa de desconcentración administrativa y normar y supervisar las actividades de las Subdelegaciones en el ámbito de su competencia;

IX.- Administrar los recursos asignados al área de su responsabilidad;

X.- Coordinar sus actividades con las demás áreas del Instituto y, en su caso, con las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XI.- Cumplir con las disposiciones aplicables sobre capacitación y adiestramiento de los trabajadores del Instituto, y

XII.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables y las que les asignen la Junta Directiva o el Director General.

Para el desempeño de las funciones antes referidas, se aclara en el estatuto que los subdirectores generales y coordinadores generales, serán auxiliados por subdirectores de área, jefes de servicios, jefes de departamento, jefes de oficina y demás personal que autorice el presupuesto; en tanto que el contralor general, será auxiliado por subcontralores, jefes de servicios, jefes de departamento y jefes de oficina.

Particularizando en cada una de las unidades de administración, se señala por el estatuto orgánico del Instituto:

“Art. 45.- La Subdirección General Médica tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar y controlar los servicios de atención médica, de diagnóstico, preventiva, curativa, quirúrgica, hospitalaria, odontológica, farmacéutica y de rehabilitación que otorga el Instituto en sus diferentes niveles de atención;

II.- Proporcionar atención médica a los derechohabientes del Instituto sujetos al régimen de su ley y participar en los programas nacionales en materia de salud;

III.- Proporcionar los servicios de rehabilitación física y mental a minusválidos derechohabientes del Instituto;

IV.- Elaborar programas de enseñanza y fomentar la investigación científica, en aspectos de atención, conservación y recuperación de la salud;

V.- Vigilar la prestación de los servicios médicos subrogados, para mantener el nivel de calidad institucional;

VI.- Elaborar, operar y actualizar el sistema de información médica;

VII.- Conceder licencias e incapacidades médicas en los términos y condiciones establecidos en la ley y el reglamento respectivo, y

VIII.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 46.- La Subdirección General de Prestaciones Económicas tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar, controlar y evaluar el sistema integral de retiro; actividades de seguridad, higiene y medicina del trabajo, el otorgamiento y recuperación de créditos a corto y mediano plazo, y, la afiliación y vigencia de derechos;

II.- Conceder, negar, suspender, modificar o revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de la ley y resolver las inconformidades que se presenten en relación con las mismas;

III.- Aprobar las nóminas de pago de jubilaciones y pensiones; aplicar los aumentos que para ellas determine la junta; autorizar anticipos del 100% de la pensión probable en los casos previstos en la ley, así como el pago de gastos de funerales de los pensionistas;

IV.- dictaminar las solicitudes y, en su caso, autorizar el pago de indemnizaciones legales, de acuerdo con las normas establecidas;

V.- Dictaminar los asuntos relativos a accidentes y enfermedades del trabajo, así como otorgar en su caso, pensiones o indemnizaciones derivadas de los mismos y otorgar los subsidios por enfermedades no profesionales;

VI.- Coordinar el programa de servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;

VII.- Promover la integración y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene de las dependencias y entidades sujetas al régimen de la ley y de una comisión consultiva nacional y comisiones consultivas estatales de seguridad e higiene del sector público federal;

VIII.- Realizar estudios, investigaciones y estadísticas sobre accidentes y enfermedades de trabajo; sugerir en el ámbito de competencia del Instituto las medidas preventivas de seguridad e higiene del trabajo y desarrollar en coordinación con la Subdirección General Médica las acciones inherentes a medicina del trabajo;

IX.- Dar trámite a las solicitudes y, en su caso, autorizar los créditos a mediano plazo para adquisición, por parte de los trabajadores o pensionistas sujetos al régimen de la ley, de bienes de uso cotidiano, preferentemente los que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del Instituto;

X.- Dar trámite a las solicitudes y, en su caso, autorizar los créditos a corto plazo;

XI.- Calcular el monto y plazo de los créditos a corto y mediano plazo, con base en las disposiciones que dicte la Junta;

XII.- Organizar, diseñar, operar y controlar el sistema de registro y recuperación de adeudos por los créditos otorgados, en coordinación con la Subdirección General de Finanzas;

XIII.- Efectuar las gestiones administrativas necesarias para la aplicación oportuna de descuentos y/o recuperaciones de adeudos por concepto de créditos concedidos por el Instituto, así como devolución de descuentos improcedentes;

XIV.- Organizar, implantar, operar y controlar el sistema de cuenta individual que facilite otorgamiento, registro y recuperación de los créditos;

XV.- Determinar y recuperar la cartera vencida por concepto de créditos otorgados, estableciendo los adeudos y los mecanismos para la recuperación de éstos;

XVI.- Establecer las bases para la constitución, manejo y aplicación de fondos de garantía para los créditos otorgados por el Instituto;

XVII.- Cancelar los adeudos de aquellos trabajadores que por alguno de los motivos que la ley, estén imposibilitados de saldar créditos, utilizando el fondo de garantía para hacer las relaciones y los registros contables correspondientes;

XVIII.- Establecer y operar un mecanismo de afiliación de las dependencias, entidades y sistemas sujetos al régimen de la ley, así como de sus trabajadores;

XIX.- Establecer y operar el mecanismo de vigencia de derechos para los asegurados y sus familiares, beneficiarios, demandantes de los seguros, servicios y prestaciones;

XX.- (Derogada);

XXI.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 48.- La Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar y controlar la operación de sistemas de alimentación económica en el trabajo, de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, de servicios recreativos, turísticos, culturales, deportivos y recreativos para los derechohabientes del Instituto, así como talleres de terapia ocupacional para pensionados y jubilados;

II.- Estudiar, proponer y aplicar las normas que se aprueben para el funcionamiento de los servicios sociales y culturales que proporciona el Instituto a sus derechohabientes;

III.- Contribuir al apoyo asistencial de los derechohabientes sujetos al régimen de la ley;

IV.- Elaborar programas culturales para los derechohabientes, y

V.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 49.- La Subdirección General Jurídica, tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, supervisar y evaluar los servicios jurídicos y la aplicación de las disposiciones jurídicas relacionadas con el Instituto;

II.- Representar al Instituto para su defensa jurídica en las gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas, en los términos de los poderes otorgados; en las Delegaciones del Instituto, dicha defensa jurídica estará a cargo del titular de la Unidad Jurídica respectiva;

III.- Interponer las demandas judiciales, formular los informes previo y justificado en los casos de amparo, y promover los recursos de revisión, queja y reclamación de los casos donde el Instituto sea parte;

IV.- Asesorar a los servidores públicos del Instituto en las audiencias donde hayan sido designados como autoridades responsables;

V.- Establecer los mecanismos de comunicación y coordinación con las unidades administrativas del Instituto, para apoyarlas en el cumplimiento de las resoluciones judiciales o extrajudiciales;

VI.- Conocer de los procedimientos administrativos correspondientes a los recursos previstos en la ley del Instituto, en coordinación con las áreas sustantivas sobre las que versen los asuntos;

VII.- Certificar y expedir copia de los documentos que obren en poder del Instituto, para exhibirlos en asuntos judiciales y contencioso-administrativos, relativos al ámbito de su competencia;

VIII.- Sistematizar el marco jurídico e instrumentos normativos relacionados con las funciones, funcionamiento y actividades de las distintas áreas del Instituto y mantenerlo actualizado;

IX.- Asesorar jurídicamente a los órganos de gobierno y unidades administrativas del Instituto;

X.- Emitir opiniones y dictámenes de carácter legal sobre los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas y reglamentarias que regulen las actividades y funcionamiento del Instituto;

XI.- Realizar y revisar los estudios de proyecto de reforma a la ley y reglamentos que agrupan el marco jurídico del Instituto;

XII.- Dictaminar, evaluar y registrar los convenios y contratos que suscriba el C. Director General del Instituto, de los que pueden derivarse derechos y obligaciones de carácter patrimonial;

XIII.- Atender los asuntos relativos a las relaciones del Instituto con los sindicatos de las dependencias y dependencias no incorporadas al régimen de seguridad social del Instituto;

XIV.- Realizar los actos necesarios para legalizar la adquisición, destino o enajenación de bienes inmuebles del Instituto, así como intervenir en los asuntos de los que se deriven derechos y obligaciones a cargo del mismo;

XV.- Supervisar los actos y operaciones que requieran la formalización ante fedatario público e inscripción de los mismos ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cada entidad y del Distrito Federal, así como autorizar el pago de los honorarios correspondientes a los notarios públicos;

XVI.- Llevar el archivo y mantener la custodia de los testimonios notariales que acrediten préstamos hipotecarios otorgados;

XVII.- Formular los convenios de incorporación, continuación voluntaria y reconocimiento de antigüedad a que se refiere la ley;

XVIII.- Promover el desarrollo de las relaciones institucionales en el ámbito nacional e internacional;

XIX.- Supervisar y evaluar las actividades y procedimientos que realizan las Unidades Jurídicas Delegacionales, y

XX.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 50.- La Subdirección General de Administración tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar, y controlar las funciones de administración de recursos humanos, informática, capacitación, servicios generales, sistemas y organización, así como el sistema de organización y vigilancia del Instituto y lo concerniente a sus Comités de protección civil, y velar por la observancia de las normas técnicas aplicables en cada caso;

II.- Promover, coordinar y vigilar las acciones de mejoramiento, modernización y simplificación administrativa;

III.- Proponer políticas en materia de personal en coordinación con el sindicato del Instituto y conjuntamente en los términos de las disposiciones legales aplicables, intervenir en su selección, nombramiento, ubicación y reubicación, así como intervenir en todas las gestiones relacionadas con la administración personal del Instituto;

IV.- Diseñar y operar el sistema de capacitación interna para los trabajadores del Instituto;

V.- Prestar los servicios de limpieza interior y exterior de los inmuebles del Instituto, así como formular y operar el programa de conservación de áreas verdes y plantas de ornato de los citados inmuebles, con base en la legislación aplicable;

VI.- Formular y operar el programa de mantenimiento de vehículos propiedad del Instituto y proponer la baja o reemplazo de los mismos;

VII.- Establecer normas para el control de inventario de los bienes inmuebles que integran el activo fijo del Instituto;

VIII.- Proporcionar los servicios necesarios a las diferentes unidades operativas del Instituto, relativos a la recepción y despacho de la correspondencia, archivo y registro de expedientes;

IX.- Diseñar los sistemas para captar, analizar, procesar y difundir la información que se genera en el Instituto;

X.- Intervenir en los cuerpos colegiados institucionales y los mecanismos de participación territorial relativos a informática;

XI.- Representar al Instituto frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en asuntos de informática;

XII.- Proporcionar y difundir programas de capacitación para los derechohabientes de Instituto;

XIII.- Normar, controlar y coordinar la operación interna del Sistema de Ahorro para el ahorro establecido en favor de los trabajadores del Instituto; y

XIV.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 51.- La Subdirección General de Obras y Mantenimiento tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar y controlar el diseño, construcción, conservación, mantenimiento y equipamiento de las unidades físicas pertenecientes al Instituto; estructurando éstas de acuerdo con las políticas y estrategias establecidas por la normatividad para la protección del ambiente y equilibrio ecológico;

II.- Programar, convocar y celebrar las licitaciones o concursos que tengan por objeto la adjudicación de contratos de obra pública, servicios relacionados con la misma, servicios de conservación y mantenimiento de equipos e inmuebles, excepto los de informática, con base en la legislación aplicable;

III.- Formular y ejecutar los programas de inversión en construcción de obras y reserva territorial del Instituto, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

IV.- Atender y otorgar el mantenimiento preventivo o correctivo, así como la conservación de los bienes que integran la infraestructura física del Instituto;

V.- Realizar estudios, programar y llevar a cabo los trámites para la adquisición de terrenos y bienes inmuebles que tengan por objeto ampliar la reserva territorial e infraestructura del Instituto, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

VI.- Realizar y mantener actualizado el registro federal de los bienes inmuebles y el inventario del equipo médico e industrial propiedades del Instituto, en coordinación con las Subdirección General de administración y Subdirección General jurídica;

VII.- Establecer las normas y especificaciones técnicas para la operación de las unidades que pertenecen al Instituto en coordinación con las áreas a cuyo cargo se encuentre la utilización de las mismas;

VIII.- Llevar a cabo los procedimientos administrativos de rescisión de los contratos que celebre y con apoyo de la Subdirección General Jurídica, ejercer las acciones que en derecho procedan para recuperar los adeudos originados con motivo de las rescisiones o finiquitos de los contratos celebrados, cumpliendo con la normatividad vigente; y

IX.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 51.- La Subdirección General de Finanzas tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar y controlar los sistemas institucionales de programación, presupuestación, contabilidad, tesorería y evaluación pragmática;

II.- Coordinar la formulación, implantación y evaluación del programa institucional, de conformidad con los lineamientos sectoriales y globales establecidos, así como proponer los ajustes que resulten necesarios;

III.- Representar al Instituto frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en asuntos de planeación, programación, presupuestación, contabilidad, tesorería y evaluación programática;

IV.- Intervenir en los cuerpos colegiados institucionales y en los mecanismos de participación sectorial relativos a planeación, programación, presupuestación, contabilidad, tesorería y evaluación programática;

V.- Realizar de manera sistemática y permanente los estudios actuariales y financieros sobre el manejo de las reservas del Instituto con objeto de definir las bases cuantitativas de la suficiencia de recursos y facilitar la programación institucional;

VI.- Diseñar y operar los sistemas de control presupuestario con el objeto de agilizar y optimizar el ejercicio;

VII.- Diseñar y operar el sistema de registro contable por fondos, que produzca información financiera a través de mecanismos que permitan su vinculación con la programación y presupuestación del Instituto;

VIII.- Coordinar la formulación y adecuación del presupuesto de egresos del Instituto, así como operar el control contable de los ingresos, egresos, flujo de recursos financieros y normar la guarda custodia de valores;

IX.- Determinar la cuantificación de los adeudos al Instituto y promover su oportuna recuperación, así como vigilar su aplicación de acuerdo a los programas y prioridades autorizados;

X.- Diseñar y operar en los términos del artículo 22 de la ley del Instituto los sistemas de recuperación de adeudos, previa autorización de la Junta. En el caso de adeudos, por concepto de cuotas y aportaciones al Instituto, solicitar a la tesorería de la federación la correspondiente retención sobre transferencias y participaciones a entidades parastatales, gobiernos estatales y municipales, respectivamente, de acuerdo con los convenios de incorporación voluntaria;

XI.- proponer y operar el sistema para el control de las operaciones derivadas tanto de la captación de ingresos como de la movilización de fondos;

XII.- Captar los ingresos provenientes de aportaciones y cuotas, los derivados de la prestación de los servicios médicos asistenciales y sociales, así como formular, consolidar y controlar el presupuesto de ingresos del Instituto;

XIII.- Diseñar y operar las estrategias de inversión de las disponibilidades y reservas del Instituto buscando la racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos disponibles, previa aprobación de la Junta;

XIV.- Promover el establecimiento de sistemas para captar, procesar, analizar y publicar estadísticas que se generen en el Instituto; y

XV.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 51B.- La Subdirección General de Abastecimiento tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar y controlar la administración de los recursos materiales del Instituto en los términos de las disposiciones aplicables;

II.- Proponer los lineamientos y criterios conforme a los cuales el Instituto adquirirá los bienes requeridos para su operación y funcionamiento e intervenir en los concursos relacionados con la adquisición de bienes y en los contratos o convenios de suministros respectivos;

III.- almacenar, custodiar y proporcionar a las diversas áreas del Instituto, los bienes y servicios que requieran para su funcionamiento, así como establecer normas y control de inventarios de almacenamiento, conforme a las disposiciones relativas, y

IV.- Las demás que señalen las disposiciones aplicables.”

“Art. 52.- La Contraloría General tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, organizar, normar y coordinar el sistema de control del Instituto;

II.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;

III.- Realizar por sí, a solicitud de la Junta, del Director General o de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las auditorías y evaluaciones que se requieran;

IV.- Inspeccionar, vigilar y comprobar que todas las áreas del Instituto cumplan con las obligaciones derivadas de las normas y disposiciones aplicables;

V.- Investigar las irregularidades en que incurran los servidores públicos que laboran en el Instituto, así como aplicar leyes y, en su caso, en coordinación con el área respectiva, hacer las denuncias correspondientes. Para los efectos anteriores, se deberá dar la intervención que en derecho corresponda previo acuerdo del Director General, las sanciones administrativas que correspondan en los términos que señalen al sindicato del Instituto;

VI.- Atender y coordinar las sesiones del Comité Técnico de quejas médicas, apoyando al cuerpo colegiado en la substanciación y presentación de dictámenes, a través del secretario técnico; y

VII.- Las demás que señalan otras disposiciones aplicables.”

“Art. 53.- La Coordinación General de Comunicación Social tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, programar, normar, organizar, coordinar, controlar y evaluar las actividades de información, difusión y relaciones públicas del Instituto, a través de los medios de comunicación;

II.- Formular e integrar los problemas de comunicación social, información, difusión y relaciones públicas del Instituto y de sus unidades administrativas, y dirigir los servicios de apoyo en estas materias, de conformidad con las disposiciones aplicables;

III.- Aprobar el diseño de las campañas de difusión de interés para el Instituto, así como intervenir en la contratación y supervisión de los medios de comunicación que se requieran para su realización;

IV.- Organizar entrevistas y conferencias con la prensa sobre los seguros, prestaciones de servicios que otorga el Instituto y emitir los boletines relativos;

V.- Coordinar y apoyar la celebración de conferencias, congresos y seminarios relacionados con las actividades del Instituto, y

VI.- Editar y distribuir libros, revistas y demás publicaciones del Instituto, y

VII.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

“Art. 54.- La Coordinación General de Delegaciones tendrá las funciones siguientes:

I.- Coadyuvar en la implantación de las políticas, estrategias y líneas de acción que establezca el Director General para la operación de las delegaciones;

II.- Apoyar a las unidades administrativas centrales en su relación con las delegaciones, y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de intercambio de información entre ambos niveles de administración;

III.- Constituirse en un conducto de comunicación entre las delegaciones, los órganos de gobierno y unidades administrativas centrales;

IV.- Evaluar conjuntamente con las unidades administrativas centrales la operación administrativa, técnica y financiera de las delegaciones, de acuerdo con las disposiciones relativas;

V.- Auxiliar en forma conjunta con la Subdirección General de Fianzas a las delegaciones en la elaboración y propuestas de los anteproyectos y proyectos de sus programas, presupuestos y remitir a las unidades centrales las necesidades de las delegaciones, así como emitir opinión sobre las solicitudes de ampliación presupuestal que presenten las mismas;

VI.- Apoyar al Director General en el establecimiento y conducción de las relaciones institucionales con las autoridades de los Estados, Municipios y Gobierno del Distrito Federal;

VII.- Proponer y promover, previa aprobación del Director General, los criterios y mecanismos para la coordinación de las delegaciones con las representaciones federales, estatales y municipales, así como de los sectores social y privado;

VIII.- Coadyuvar con las unidades administrativas en la solución de aquellos asuntos que generen en las delegaciones, informando de ellos al Director General;

IX.- Llevar el registro de las supervisiones y evaluaciones que efectúen las áreas administrativas a las delegaciones, conforme a las instrucciones del Director General, en el ámbito de competencia de las mismas áreas;

X.- Proponer al Director General, previa consideración de las sugerencias planteadas, por las unidades administrativas, las modificaciones a la estructura orgánica y de funcionamiento de las delegaciones;

XI.- Conocer de las supervisiones que efectúen las unidades administrativas y de las delegaciones a las delegaciones, y apoyar éstas últimas en la atención de las recomendaciones que deriven de las acciones;

XII.- Organizar y participar en las giras de trabajo que realice el Director General a las delegaciones e informarle sobre la operación operativa e informática que guarde la delegación correspondiente;

XIII.- Someter a la aprobación del Director General esquemas de regionalización de las delegaciones para facilitar su coordinación y el apoyo a su gestión administrativa;

XIV.- Coordinar las reuniones nacionales y regionales de delegados que se efectúen, así como concertar la participación de las unidades administrativas en las mismas, informando de sus resultados al Director General;

XV.- Coadyuvar con la Subdirección General Jurídica en la actualización de los instrumentos jurídicos normativos que rigen la operación del nivel desconcentrado de las delegaciones del Instituto, así como proponer las modificaciones del caso a dichos instrumentos; y

XVI.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables o le encomiende en Director General.”

“Art. 54.- La Coordinación General de atención al Derechohabiente tendrá las funciones siguientes:

I.- Planear, coordinar, normar, organizar, controlar y evaluar el sistema de orientación, información, quejas y sugerencias, así como operar la central de emergencias, para los derechohabientes del Instituto que les permita recibir de manera oportuna, eficiente y personalizada, los seguros, prestaciones y servicios establecidos en la ley del Instituto;

II.- Constituir el conducto formal de comunicación, entre el derechohabiente y las diferentes unidades administrativas, en materia de orientación, información, quejas y sugerencias;

III.- Recibir, procesar, encausar y dar seguimiento hasta su solución, en coordinación con las unidades administrativas competentes, a las quejas y sugerencias que se generen con motivo del otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios;

IV.- Promover los mecanismos para dar atención preferencial a los derechohabientes discapacitados y de la tercera edad, en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios;

V.- Recibir, procesar, encausar y dar seguimiento hasta su solución a las recomendaciones que emita la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto al otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios;

VI.- Coordinar con el área de capacitación del Instituto el diseño, desarrollo e impartición de cursos dirigidos al personal de atención directa a la derechohabiente, a fin de instruirlo sobre la importancia de su función para mejorar el desempeño de sus labores;

VII.- Proponer al Director General las políticas, estrategias y líneas de acción que permitan optimizar la atención que se proporciona al derechohabiente y mejorar la imagen institucional;

VIII.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.”

Tocando el rubro de los *Órganos Desconcentrados*, podemos destacar lo referente al Fondo para la Vivienda que tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la ley obtener, por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago de enganche, gastos de escrituración y en su caso, en la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos otorgados directamente por el Instituto o con la participación de entidades públicas y/o privadas.

Por su parte las delegaciones se establecerán para la atención de los asuntos de su competencia, las cuales como unidades administrativas desconcentradas estarán jerárquicamente subordinadas a la Administración Central y se establecerán en las entidades federativas del país con el objeto de otorgar y promover la difusión de los seguros, prestaciones y servicios a los derechohabientes,

acuerdo a las atribuciones que les son conferidas por la ley y reglamentos aplicables, a fin de que las actividades, trámites y gestiones correspondientes se desahoguen oportunamente dentro de su jurisdicción.

Al frente de cada delegación habrá un delegado nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General, quien dependerá de éste último.

Para la atención de los asuntos, el delegado se auxiliará por el número de subdelegados que se consideren necesarios, designados por el Director General, así como el personal administrativo que requiera a fin de proporcionar los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En cada delegación funcionará un Consejo Consultivo, cuyo objeto será colaborar con el delegado en el análisis de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto y formular propuestas sobre programas de la delegación, para contribuir a alcanzar la excelencia en el otorgamiento de los mismos.

Su integración, organización y funcionamiento será de conformidad con el Reglamento de Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y demás disposiciones que al efecto se expidan.

Por otra parte, el Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" y los Hospitales Regionales, como unidades administrativas desconcentradas del Instituto, tienen por objeto el primero, otorgar atención médica integral de alta especialidad, y los segundos, atención médica de tercer nivel a los trabajadores y derechohabientes del mismo, para cuyo efecto contarán con los recursos técnicos y científicos más avanzados acorde a su nivel, que permitan otorgar servicios médicos de excelencia con eficiencia y calidad. La organización, integración y funcionamiento del Centro Médico nacional "20 de Noviembre" y de los Hospitales Regionales se establecerá conforme a lo dispuesto en los diferentes manuales de organización que al efecto expida el Director General.

Para su administración y funcionamiento, los centros mencionados, contarán con un Consejo Directivo, presidido, en el caso del centro Médico Nacional "20 de Noviembre" por el Director General, y en los Hospitales regionales por el servidor público que designe el Director General. Asimismo, se auxiliarán de consejos consultivos que, en el primer caso presidirá el Subdirector Médico del Instituto, y en los segundos, los Subdelegados Médicos.

El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, como unidad administrativa desconcentrada del Instituto, tiene por objeto planear, dirigir y normar las acciones de protección del poder adquisitivo del salario de los trabajadores al servicio del Estado mediante la venta de productos básicos y de consumo en el hogar, medicamentos y material de curación a precios económicos, así como garantizar el abasto oportuno de bienes y servicios de comercialización a los derechohabientes, para lo cual contará con economía técnica y operativa, así como con los recursos humanos, materiales y financieros que determine el presupuesto, que le permita otorgar estas prestaciones sociales a cargo del Instituto con eficiencia, oportunidad y calidad.

Para la eficaz coordinación, evaluación y control, así como el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el sistema de tienda y farmacias contará con órganos administrativos desconcentrados que se denominarán gerencias regionales, las que estarán jerárquicamente subordinadas al sistema, y tendrán las facultades específicas que les señale el estatuto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine.

La estructura orgánica, integración y funcionamiento del sistema de tiendas, del Consejo Directivo y de las Gerencias Regionales, se establecerán en los respectivos manuales de organización y procedimientos que al efecto expida el Director General, por ejemplo sus funciones:

“Art. 59E.- Las Gerencias Regionales del sistema de tiendas y farmacias tendrán las siguientes funciones:

I.- Planear, supervisar, evaluar, coordinar y controlar las actividades de los centros comerciales, tiendas y farmacias y todas en su ámbito territorial, y formular los programas específicos de operación a que éstas se sujetarán;

II.- Vigilar el acondicionamiento, apertura y funcionamiento de las unidades comerciales y farmacias;

III.- Recabar y evaluar la información sobre la recepción, existencia, transferencias, ventas y devoluciones de las mercancías, así como sobre las anomalías, problemas y necesidades que se presenten durante la operación;

IV.- Informar periódicamente la director del sistema sobre el cumplimiento de los programas, objetivos y lineamientos del sistema e institucionales;

V.- Coadyuvar en la realización de estudios de mercado, comportamiento de precios, proveedores y productos a nivel regional, y proponer al director del sistema, las soluciones a los problemas y desviaciones que se presenten en la operación de los programas; y

VI.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables, y las que le asigne el director sistema.

Por cuanto atañe a la *Comisión Interna de Capacitación e Información*, el Estatuto dice:

“Art. 60.- La Comisión Interna de Capacitación y Programación del Instituto se integrará el Director General, quien la presidirá, y por el secretario de la junta, los subdirectores generales, el jefe ejecutivo de la comisión ejecutiva, el contralor general y los coordinadores generales.

El Director General designará al secretario técnico de dicha comisión.”

“Art. 61.- La Comisión Interna de Capacitación y Programación tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Determinar las políticas para planear, coordinar y evaluar las acciones institucionales;

II.- Establecer mecanismos de sistemas para la organización administrativa del Instituto;

III.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de modernización, administrativa de programación, presupuestación y evaluación que dicte el Ejecutivo Federal y la Junta; y

IV.- Establecer subcomisiones o grupos de trabajo específicos.”

De manera gráfica, la estructura linifuncional que hemos venido analizando, puede servirse en el cuadro que a continuación se anexa.

Terminando el análisis de los organismos que componen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, derivándose de las propias disposiciones legales tanto organización como el funcionamiento de la Institución de que se trata, sólo queda confiar en que los legisladores preocupados por seguir haciendo posible la prestación de la seguridad social, subsane y actualice los textos legales para ratificar que el trabajo unido, disciplinario y programado es lo que da al ser humano en general y en nuestro caso especial, a los trabajadores al servicio del Estado, la certeza de no andar solos en su andar por la vida como personas útiles a la sociedad en general.

PRERROGATIVAS DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Las prerrogativas que establece la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son varias, diversas y de especial importancia para el bienestar del trabajador, a cual fuere el cargo que hubiere desempeñado por el simple hecho de ser antes que ello, persona.

Dichas prerrogativas aún cuando en forma de listado tan sólo, las mencionamos como contenido del artículo 3o. de la ley en cita, y a su vez, como contenido de la seguridad social garantizada por el propio Instituto:

“Art. 3.- Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

I.- Medicina Preventiva;

II.- Seguros de Enfermedades y maternidad;

III.- Servicios de Rehabilitación física y mental;

IV.- Seguros de riesgos del trabajo;

V.- Seguro de Jubilación;

VI.- Seguros de retiro por edad y tiempo de servicios;

VII.- Seguros de Invalidez;

VIII.- Seguro por causa de Muerte;

IX.- Seguro de cesantía en edad avanzada;

X.- Indemnización global;

XI.- Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

XII.- Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;

XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

XIV.- Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición de propiedad de terrenos y/o casa habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos;

XV.- Préstamos a mediano plazo;

XVI.- Préstamos a corto plazo;

XVII.- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servicio público y familiares derechohabientes;

XVIII.- Servicios Turísticos;

XIX.- Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;

XX.- Servicios Funerarios y

XXI.- Sistema de Ahorro para el Retiro.”

La propia Ley, en forma específica señala al respecto, como parte del régimen obligatorio:

* En caso de *enfermedad*, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las prestaciones en dinero y especie siguientes:

- Atención médica de diagnóstico, odontología, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad, el reglamento de servicios médicos determinará que se entienda por el último concepto.

- En el caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impide trabajar, en el caso de pensionistas el tratamiento de una misma enfermedad se tratará hasta su curación; y

- Cuando la enfermedad incapacite al trabajador para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o medio sueldo, conforme al artículo 11 de la ley Federal de trabajadores al servicio del Estado. Si al vencer la licencia por medio sueldo continúa la incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad, hasta por 52 semanas contadas desde que comience ésta. Durante la licencia sin goce de sueldo, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad.

- Al principiar la enfermedad, tanto el trabajador como la dependencia o entidad en que labore, darán el aviso correspondiente al Instituto.

* Para la mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o la pensionista o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionista, soltera, menor de 18 años, que dependa económicamente de éstos, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

- Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo, señalando ésta la fecha probable del parto.

- Ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o moral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis

es, con posterioridad al nacimiento, entregándose a la madre o falta de ésta, a la persona encargada de mantenerlo.

- Una canastilla de maternidad al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente al Instituto mediante acuerdo de la Junta Directiva.

* El Instituto proporcionará servicios de *medicina preventiva* tendientes a preservar y mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y sus familiares derechohabientes, quienes tienen derecho a dicha atención preventiva.

La medicina preventiva, conforme a los programas autorizados sobre la materia, atenderá:

- 1) El control de enfermedades prevenibles por vacunación;
- 2) El control de enfermedades transmisibles;
- 3) La detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas;
- 4) Educación para la salud;
- 5) Planificación familiar;
- 6) Atención materno infantil;
- 7) Salud bucal;
- 8) Nutrición;
- 9) Salud Mental;
- 10) Higiene para la salud; y
- 11) Las demás actividades de medicina preventiva que determinen la Junta Directiva y el Director General.

A todo lo dispuesto por el texto legal, es nuestro deber señalar que muy lejos se encuentra el cumplimiento de la realidad que tienen que soportar no sólo los pensionados y jubilados, sino los mismos derechohabientes y hasta los propios trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado que se encuentran en activo, y que ayudan a proporcionar dichos servicios, a la vez que para ejercer el derecho de lo que podríamos llamar limosnear la atención médica en cualquiera de sus distintas materias, es imprescindible acreditar una serie de peripecias, trabas y obstáculos, como pasos previos a la raquítica recepción de una atención que en la mayoría de los casos es mucho de desear; quizá, porque los entes que la prestan, piensan que jamás la vida los colocará del otro lado de la barra de atención al público.

* Aspecto muy importante lo constituye el *Seguro de Riesgos de Trabajo*, regulado así:

Se establece éste en favor de los trabajadores a que se refiere el artículo 1o. de la ley del Instituto y como consecuencia de ello, el Instituto se subrogará en la medida y términos de ésta ley, en las obligaciones de las dependencias o entidades derivadas de la ley federal de trabajadores al servicio del Estado y de las leyes del trabajo, por cuanto a los mismos riesgos se refiere.

Para los efectos de la ley del Instituto, serán reputados como riesgos de trabajo los accidentes e incidentes a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Para ello se considerarán riesgos de trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar o el tiempo en que se presente, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar donde desempeña su trabajo o viceversa. Asimismo se consideran riesgos de trabajo, las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo.

Los riesgos de trabajo serán calificados técnicamente por el Instituto. El afectado conforme con la calificación, podrá designar un perito técnico o profesional para que dictamine a su vez. En caso de desacuerdo entre ambas calificaciones, el Instituto le propondrá una terna, preferentemente de especialistas de notorio prestigio profesional, para que elija uno, su dictamen resolverá en definitiva y será vinculante y obligatorio para el interesado y para el Instituto.

No se consideran riesgos de trabajo:

1) Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez;

2) Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica y el trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del jefe inmediato presentándole la prescripción suscrita por el médico;

3) Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por sí, o de acuerdo con otra persona; y

4) Los que sean resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originados por algún delito cometido por éste.

El trabajador que sufra un accidente de trabajo, tiene derecho a las siguientes *prestaciones* *especie:*

- Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;

- Servicio de Hospitalización;

- Aparatos de prótesis y ortopedia; y

- Rehabilitación.

En caso de riesgos del trabajo, el trabajador tiene derecho a las siguientes *prestaciones* *en* *ero:*

- Licencia con goce de sueldo íntegro cuando el riesgo del trabajo incapacite al trabajador a desempeñar sus labores; pagándose el sueldo básico desde el primer día de incapacidad, siendo cubierto por las dependencias o entidades hasta que termine la incapacidad cuando sea temporal, o bien, hasta que se declare la incapacidad permanente del trabajador.

Para los efectos de la determinación de la incapacidad producida por los riesgos de trabajo, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, por lo que respecta a los exámenes médicos que deberá someterse el trabajador en la inteligencia de que si a los tres meses de iniciada la incapacidad no está el trabajador en aptitud de volver al trabajo, él mismo o la dependencia o

dad, podrán solicitar en vista de los certificados médicos correspondientes, que se declare la incapacidad permanente. No excediendo de un año, contado a partir de la fecha en que el Instituto tenga conocimiento del riesgo para que se determine si el trabajador está apto para volver al servicio o bien pueda declarar su incapacidad permanente, en cuyo caso se estará a lo dispuesto a continuación:

- Al ser declarada una incapacidad parcial permanente, se concederá al incapacitado una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, teniendo el sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la pensión. El tanto por ciento se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en la tabla de valuación mencionada, teniendo en cuenta la edad del trabajador y la importancia de la incapacidad, según sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio, o cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su empeño.

Si el monto de la pensión anual resulta inferior al 5% del salario mínimo promedio de la República Mexicana, elevada al año, se pagará al trabajador, en sustitución de la misma, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiera correspondido.

- Al ser declarada una incapacidad total permanente, se concederá al incapacitado una pensión igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que hubiera sido el tiempo que estuvo en funciones.

- La pensión respectiva se concederá con carácter provisional, por un período de adaptación de dos años. Mientras éste lapso transcurre, el Instituto y el afectado tendrán derecho a solicitar la revisión de la incapacidad, con el fin de aumentar o disminuirla cuantía de la pensión. Transcurrido el período de adaptación, la pensión se considerará como definitiva, y su revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la incapacidad.

Para ello, el incapacitado estará obligado en todo tiempo a someterse a los conocimientos, tratamientos y exámenes médicos que determine el Instituto.

La pensión aludida será sin perjuicio de los derechos derivados de otro tipo de derechos que pudieran relacionarse.

- Cuando el trabajador fallezca a causa de un riesgo del trabajo, los familiares señalados en el artículo 75 de la ley del Instituto a saber (la esposa superviviente sola sino hay hijos o en concurrencia si hay si son menores de 18 años o que no lo sean y estén incapacitados total o parcialmente para trabajar; o bien hasta 25 años previa comprobación de que realizan estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado; la esposa, la concubina sola o en concurrencia de los hijos o éstos solos al reunir las condiciones ya mencionadas, siempre que sean hijos del trabajador o pensionista o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres durante el concubinato; en caso de haber varias concubinas, ninguna tendrá derecho a pensión; el esposo superviviente sólo o en concurrencia de los hijos o éstos solos al reunir las condiciones anteriores, siempre que aquél fuese mayor de 55 años, o incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la esposa; el concubinario sólo o en concurrencia con los hijos en los supuestos mencionados; a falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los abuelos ascendientes en caso de haber dependido del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte; la cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada caso, se repartirá por partes iguales entre ellos, cuando fuesen varios los beneficiarios de una pensión y varios no hubiesen el derecho, su parte será repartida proporcionalmente entre los restantes; los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el trabajador o pensionado antes de haber cumplido 55 años de edad) en el orden establecido, gozarán de una pensión equivalente al 100% del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador al momento del fallecimiento.

* Con todas las cuestiones implicadas, se considera como una prerrogativa más a favor de los trabajadores al servicio del Estado el denominado *Sistema de Ahorro para el Retiro*, respecto del cual la propia ley del Instituto en estudio, señala como los más sobresalientes aspectos:

Que las dependencias y entidades están obligadas a enterar al Instituto el importe de las contribuciones correspondientes al Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante la constitución de depósitos a favor de cada trabajador, debiendo ser éste último el titular de la cuenta individual que sólo podrá ser abierta (independientemente de que se encuentre sujeto al régimen previsto en la ley del Instituto de Previsión Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto Mexicano del Seguro Social o de ambos), y cuyo manejo lo lleve a cabo la institución crediticia que el propio trabajador designe, debiendo proporcionar a la dependencia en la cual desempeñe sus funciones el nombre de ésta y su número de cuenta.

En cualquier tiempo y momento el trabajador podrá solicitar el traspaso de su cuenta individual, y por ende, el cambio de institución o entidad financiera que la maneje, o bien, en forma total o parcial, el retiro de sus aportaciones a sociedades de inversión, casas de bolsa, instituciones de seguros o entidades operadoras.

El trabajador podrá retirar el saldo de la subcuenta de ahorro, siempre y cuando por motivo de una nueva relación laboral, deje de ser sujeto de aseguramiento obligatorio del Instituto, tendiendo a hecho a contratar un seguro de vida o invalidez, a cargo de los recursos de la propia subcuenta.

Todo trabajador que cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a disfrutar de una pensión o jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o parcial del 50% o más, tiene derecho a que la institución financiera que maneja su cuenta de ahorro por concepto del Sistema de Ahorro para el Retiro, le entregue por cuenta del Instituto los fondos de la misma, con el fin de adquirir una pensión vitalicia entregada al trabajador en una exhibición.

El famoso sistema del SAR, que como oro brillante aparece para los trabajadores como verdadera ayuda a sus necesidades, desgraciadamente con las reglas a que se encuentra sujeto, más que un beneficio, representa el capital muerto que quizá nunca se tenga en las manos, y que además de ser una buena base de inversión y manejo de dinero ajeno por aquéllas instituciones creadas expresamente para su manejo, para muchos es también, el sustituto a futuro de los derechos a jubilación y pensión.

* Existen también derechos de los trabajadores que otorga el Instituto para ayudarlos a disfrutar de bienes y servicios ajenos a los que son obligación de éste proporcionar, y que sólo pueden adquirirse con cantidades monetarias, los cuales se han denominado *préstamos* que existen de dos clases: 1) *Préstamos a Mediano Plazo* y 2) *Préstamos a Corto Plazo*, diferenciados por el tiempo concedido por el Instituto para su pago total.

Consistentes en el préstamo solicitado por los trabajadores o pensionistas para adquirir bienes de uso duradero que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del Instituto, así como otros muebles que garanticen plenamente su crédito. Considerando para su otorgamiento el monto del saldo del trabajador y la amortización creciente.

No concediendo otro tipo de préstamo mientras éste permanezca insoluto, no causando poco intereses cuando se amorticen en un plazo máximo de 90 días, siendo el plazo mayor que se concede para estas adquisiciones el de 5 años y el interés, el que fije la Junta Directiva; mientras que la entidad autorizada será hasta de veinte veces del sueldo básico mínimo mensual de los servidores públicos en las mismas condiciones al de los préstamos a corto plazo.

Abordando este punto, sólo podemos decir que la diferencia entre las Instituciones bancarias y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es tan sólo la falta de buena fe con que actúa el mencionado en último término, y el arrepentimiento y decepción de los trabajadores, jubilados y pensionados creyentes y dependientes de las buenas intenciones a su favor.

* De vital trascendencia, es el *Crédito para la Vivienda*, que satisfaciendo uno de los principales derechos de todo ser humano, principalmente trabajadores y específicamente trabajadores al servicio del Estado, regulado desde el texto constitucional, hasta por la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los trabajadores al servicio del Estado, así como por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, da vida al Fondo para la Vivienda que tiene por objeto:

- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, por una sola vez.

- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Los recursos de este fondo estarán integrados de la siguiente forma:

- Con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores;

- Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título,

- Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren los puntos aspectos anteriores.

Destinándose dichos recursos para:

A- Para los depósitos constituidos a favor del trabajador por más de 18 meses, el crédito irá cualquiera de los siguientes fines:

- Para la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio cuando el trabajador carezca de ellas,

- A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones,

- Al pago del enganche, para la adquisición de vivienda de interés social,

- Al pago de pasivos contraídos por alguno de los anteriores conceptos.

B- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos mediante créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores, directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas.

Pudiendo ejercer los trabajadores el crédito otorgado, en la localidad que ellos mismos designen.

C- Al pago de capital e intereses de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de los trabajadores.

D- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo en cuestión.

E- A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y muebles destinados al cumplimiento de sus fines.

F- A las demás erogaciones relacionadas con el objeto del propio préstamo.

Tendiendo el trabajador el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la cual piense aplicar el importe del crédito que reciba, misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recurso del propio fondo.

Determinando la Junta Directiva mediante disposiciones generales publicadas en el Diario Oficial los montos máximos de los créditos, en función, entre otros aspectos, de los ingresos de los trabajadores y el precio máximo de venta de las habitaciones; estando cubiertos éstos préstamos por un seguro para los casos de incapacidad total o permanente o de muerte, situaciones que liberarían al trabajador, jubilado o pensionista y a sus beneficiarios, de las obligaciones contraídas con el Instituto. Haciendo exentos los inmuebles adquiridos, a partir de la fecha de adquisición o construcción, de los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal, lo que se extiende para los convenios, contratos o actos en los que se hagan constar las correspondientes operaciones y que tendrán el carácter de escritura pública registrada debidamente en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

* Sin adquirir un bien inmueble, puede pedirse el *arrendamiento y venta de vivienda del Instituto*.

Las viviendas propiedad del Instituto que se encuentran rentadas podrán enajenarse a sus mandatarios a título oneroso, siempre y cuando sean trabajadores al servicio del Estado o pensionistas.

El Instituto puede proporcionar habitaciones en arrendamiento, con opción a venta, sin que excedan los créditos otorgados al 85% del avalúo fijado al inmueble por institución bancaria, a menos que el interesado proporcione el Instituto otras garantías adicionales suficientes para garantizar el crédito pendiente.

La enajenación de las habitaciones podrán hacerse mediante venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio, o por medio de promesa de venta bajo las siguientes normas, que establece al respecto la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 135, mediante VI fracciones, a saber:

I.- El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo;

II.- Pagados el capital, intereses y accesorios, se otorgará el contrato, convenio o acto definitivo que proceda, o se extenderá el finiquito correspondiente en los casos en que hubiere otorgado el contrato sujeto a condición resolutoria;

III.- El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de 15 años;

IV.- La administración, operación o mantenimiento del conjunto habitacional, así como gastos correspondientes a estos conceptos, se regirán por lo establecido en el artículo 120 de esta ley;

V.- (Derogada);

VI.- los convenios, contratos o actos en los que se hagan constar las correspondientes prestaciones se sujetarán a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 118 de esta ley.

Los pensionistas gozarán de los beneficios de éste artículo en los términos que dentro de los lineamientos de esta ley fije la Junta Directiva por medio de acuerdos generales.”

Casi sin palabras, sólo podemos decir que en la mayoría de los casos, el pago final serviría para garantizar la propiedad de varias unidades habitacionales con el paso de los años.

* Ocupándose en verdad del desarrollo integral del ser humano, la ley del I.S.S.S.T.E. aborda dentro del régimen voluntario, dos aspectos con los que relaciona también una serie de prestaciones: *las prestaciones sociales y las prestaciones culturales*.

En cuanto a las primeras, se considera obligación del Instituto atender las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo económico, a la protección del poder adquisitivo de sus asalariados, orientados hacia patrones racionales y hábitos de consumo.

Para ello, el Instituto proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:

- Venta de productos básicos y de consumo para el hogar;
- De alimentación económica en el trabajo;
- Centros turísticos; y
- Servicios funerarios principalmente.

Con las *prestaciones culturales* se cumplirá a través de los programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del

bajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores, para cuyos fines se ofrecerán los siguientes servicios:

- Programas culturales;
- Programas educativos y de preparación técnica;
- De capacitación;
- De atención a jubilados, pensionados e inválidos;
- Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo; y
- Estancias de bienestar y desarrollo infantil.

Llegando el momento de colocar bajo la mira del microscopio, el tema central de nuestro trabajo a la luz de las disposiciones que contiene la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto de dos de las prerrogativas concedidas a favor de los trabajadores al servicio del Estado, que quizá como sobresalientes de entre la totalidad de ellas, garantiza el bienestar de los trabajadores en justa retribución a sus esfuerzos realizados con el cumplimiento de sus funciones. Entendiendo tales derechos los relativos a la *Jubilación* y a la *Pensión*.

**** Seguro o Derecho a la Jubilación o Pensión.**

Contempladas todas las reglas para el otorgamiento de las pensiones en el Capítulo V de la multirreferida ley del I.S.S.S.T.E. a lo largo de 7 secciones, es la forma en que se definen las reglas a seguir para todo lo referente a éstos dos beneficios.

*** Consideraciones Generales.**

Cabe iniciar nuestro análisis diciendo que el derecho a la pensión nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados por la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, satisfaciendo los requisitos en ella misma señalados.

El Instituto estará obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que pudiere corresponderle.

Si a pesar de cumplir con los requisitos anteriores no se otorga la pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 100% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante si éste estuviese separado definitivamente del servicio, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y los de las dependencias o entidades que en los términos de las disposiciones aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes que correspondan.

Al haber realizado el Instituto un pago indebido, en los términos del párrafo anterior, por omisión o error en el informe rendido por la dependencia o entidad, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstas.

Cuando se le haya otorgado a un pensionista una pensión sin que la disfrute, podrá renunciar a ella y obtener otra, de acuerdo con las cuotas aportadas y el tiempo de servicio prestado con anterioridad.

En caso de que el pensionista regresare al servicio activo, no podrá renunciar a la pensión que le hubiere sido concedida para solicitar y obtener otra nueva, salvo el caso de personas inhabilitadas que estén aptos de realizar el servicio.

Las pensiones a que puede hacerse acreedor un trabajador al servicio del Estado, pueden ser compatibles con otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, conforme a las reglas siguientes:

1.- La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, con:

a) El disfrute de una pensión de viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionista; y

b) El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo.

2.- La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:

a) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por vejez o vejez avanzada o por invalidez, derivado por derechos propios como trabajador.

b) El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo ya sea por derechos propios o derivados de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionista; y

c) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación del trabajador al régimen de la ley en cita.

3.- La percepción de una pensión por orfandad, con el disfrute de otra pensión igual o proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

En el caso de los supuestos anteriores, la suma de las cuotas no podrá exceder de la cantidad fijada como cuota máxima.

Cuando algún pensionista desempeñe un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que impliquen la incorporación del régimen de la ley citada, deberá darse aviso en forma inmediata al Instituto, teniendo la misma obligación al momento de otorgársele otra pensión; el incumplimiento de lo anterior, será causa fundada al Instituto para suspender la pensión.

Si el Instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo el trabajador o pensionista, éstas serán suspendidas de inmediato, pudiendo gozarse nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas, realizándose lo anterior en el plazo y con los intereses que fije el propio Instituto, mismo que no podrá ser mayor del 9% anual y en un término nunca inferior al tiempo durante el cual las estuvo recibiendo, perdiéndose todo derecho a la pensión, si no se cumple con éste procedimiento.

La edad y el parentesco de los trabajadores y sus familiares derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a lo establecido en la legislación de tipo civil y la dependencia económica

mediante informes testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien con documentación que extiendan las autoridades competentes.

El Instituto va a poder ordenar en cualquier tiempo, la verificación y autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos que hayan servido de base para conceder una pensión y si se llegare a descubrir que son falsos, el Instituto con audiencia del interesado, procederá a dicha revisión, denunciando en su caso los hechos al Ministerio Público para los efectos que procedan.

Para que un trabajador o sus familiares puedan disfrutar de una pensión, deberán cubrir previamente al Instituto los adeudos existentes. Al transmitirse una pensión por fallecimiento del trabajador o pensionista, sus familiares tendrán la obligación de cubrir los adeudos por concepto de créditos a corto plazo que se hubieren concedido al de cujus.

Pudiendo ser nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones, devengadas o adeudadas, que con carácter de inembargables, sólo podrán verse afectadas por la obligación de proporcionar los recursos necesarios para el pago de adeudos por mandato judicial y para exigir el pago de adeudos con el Instituto.

A los trabajadores que tengan derecho tanto a pensión de retiro por edad o tiempo de servicios, como a pensión por invalidez, por causas ajenas al desempeño del trabajo, podrá otorgarse sólo una de ellas, en su caso, la que el propio interesado señale.

La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo de trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva, sin que pueda exceder la máxima del 100% del sueldo regulador.

Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva, sin que pueda exceder de hasta la suma cotizante total.

En cuanto a la cuantía, ésta se incrementará conforme aumente el salario mínimo general en el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje en las pensiones que paga el Instituto.

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Dicha gratificación

deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero; teniendo derecho también en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.

Si al aplicar otras leyes conjuntamente con la presente, estableciéndose beneficios superiores en favor de los trabajadores, computándoles mayor número de años de servicios o tomando como base un sueldo superior regulador para la determinación de la pensión, el pago de las diferencias favorables al trabajador será por cuenta exclusiva de la dependencia o entidad a cuyo cargo determinen dichas leyes las diferencias; sin embargo, para que dichos beneficios puedan otorgarse, se requerirá haber cumplido previamente con los requisitos establecidos por la ley del Instituto en cuanto al derecho a la pensión se refiere, por ejemplo, el que toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las pensiones, respecto de las cuales se distinguen por llamarlos así, diversos tipos.

** Pensión por Jubilación.*

Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con treinta años o más de servicios y las trabajadoras con veintiocho años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que perciba el trabajador por el desempeño de sus funciones al momento de jubilarse, comenzando la percepción a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado del último sueldo antes de causar baja, y que de conformidad a lo que establece la Ley del propio Instituto, deberá de incrementarse al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentan los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

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

Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

El cómputo de los años de servicios se hará considerando uno solo de los empleos, aún cuando el trabajador hubiere desempeñado simultáneamente varios, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará por una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el carácter de trabajador.

El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguientes:

Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios

| <i>Número de años de Servicio</i> | <i>Monto de la Pensión</i> |
|-----------------------------------|----------------------------|
| <i>15 años</i> | <i>50%</i> |
| <i>16 años</i> | <i>52.5 %</i> |
| <i>17 años</i> | <i>55%</i> |
| <i>18 años</i> | <i>57.5%</i> |
| <i>19 años</i> | <i>60%</i> |
| <i>20 años</i> | <i>62.5%</i> |
| <i>21 años</i> | <i>65%</i> |
| <i>22 años</i> | <i>67.5%</i> |
| <i>23 años</i> | <i>70%</i> |
| <i>24 años</i> | <i>72.5%</i> |
| <i>25 años</i> | <i>75%</i> |
| <i>26 años</i> | <i>80%</i> |
| <i>27 años</i> | <i>85%</i> |
| <i>28 años</i> | <i>90%</i> |
| <i>29 años</i> | <i>95%</i> |

Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento.

El derecho al pago de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese percibido el último sueldo antes de causar baja.

El trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años al Instituto podrá dejar la totalidad de sus aportaciones con objeto de gozar de la prerrogativa de que al

umplir la edad requerida para la pensión que le otorgue ésta. Si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión.

**Pensión por Invalidez.*

La pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos 15 años, comenzando el derecho al pago de ésta pensión a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja, para calcular su momento se aplicará la tabla establecida en renglones anteriores.

El otorgamiento de la pensión por invalidez queda sujeto a la satisfacción de los siguientes requisitos:

1.- Solicitud del trabajador o de sus representantes legales;

2.- Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez. En caso de que el afectado no estuviese conforme con dicho dictamen, él o sus representantes podrán designar médicos particulares para que dictaminen, y para el caso de desacuerdo entre ambos dictámenes, el Instituto propondrá al afectado una terna de especialistas de reconocido prestigio profesional para que de entre ellos elija uno que dictaminará en forma definitiva, siendo apelable el dictamen del tercero en discordia y por lo tanto, obligatorio tanto para el Instituto como para el interesado.

Por otra parte, la pensión por invalidez no se concederá:

1.- Cuando el estado de inhabilitación sea consecuencia de un acto intencional del trabajador u originado por algún delito cometido por él mismo; y

2.- Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha de nombramiento del trabajador.

Los trabajadores que soliciten pensión por invalidez y los pensionados por la misma causa, estarán obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y

proporcione y, en caso de no hacerlo, no se dará trámite a su solicitud o se les suspenderá el goce de la pensión.

La pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspenderá:

1.- Cuando el pensionista desempeñe algún cargo o empleo remunerado al implicar ello, la incorporación del trabajador al régimen de la ley del Instituto:

2.- En el caso de que el pensionista o solicitante se niegue injustificadamente a someterse a las investigaciones que en cualquier tiempo ordene el Instituto se practiquen, o se resista a las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, salvo que se trate de una persona afectada en sus facultades mentales.

El pago de la pensión o tramitación de la solicitud se reanudará a partir de la fecha en que el pensionado se someta al tratamiento médico, sin que tenga lugar el reintegro de las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión.

La pensión por invalidez será revocada cuando el trabajador recupere capacidad para el servicio; en éste caso, la dependencia o entidad que hubiera prestado sus servicios, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si es apto para el mismo, o en su caso, asignarle un trabajo que pueda desempeñar, debiendo ser cuando menos de un sueldo y categoría equivalente a los que tenía al sufrir la invalidez, y si el trabajador no aceptase tales condiciones, le será revocada la pensión.

Si el trabajador no fuere restituido a su empleo o no se le asignara otro en los términos del párrafo anterior por causa imputable a la dependencia o entidad en que prestaba sus servicios, seguirá percibiendo el importe de la pensión, pero siendo ésta a cargo de la dependencia o entidad correspondiente.

** Pensión por causa de muerte.*

La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad

empo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a la *pensión de viudez*, *viudez*, *orfanato*, *orfanidad* o *ascendentes* en su caso.

El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente a la muerte del causante de la pensión.

Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador o para los servidores públicos fallecidos a los 60 años o más de edad, con un mínimo de 10 años de cotización.

Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista.

Si otorgada una pensión aparecen otros familiares con derecho a la misma, se les hará una pensión sucesiva, percibiendo su parte a partir de la fecha que en que sea recibida la solicitud en el Instituto, sin necesidad de reclamar el pago de las cantidades cobradas por los primeros beneficiarios.

En caso de que dos o más interesados reclamen derecho a pensión como cónyuges supervivientes del trabajador o pensionado, exhibiendo su respectiva documentación, se suspenderá el trámite del beneficio hasta definir en forma judicial la situación, continuando el otorgamiento de la pensión sólo en el caso que respecta a los hijos.

Cuando un solicitante, que se ostente como cónyuge superviviente del trabajador o pensionista, obtenga un beneficio que ya se haya concedido a otra persona por el mismo concepto, se revocará tan sólo el beneficio anteriormente otorgado, si existe sentencia ejecutoriada que declare la nulidad del matrimonio con la persona a quien se concedió la pensión. Si el segundo solicitando reúne los requisitos para que se le conceda la pensión, se hará sin que tenga derecho a reclamar al Instituto las cantidades cobradas por el primer beneficiario.

Si el hijo del pensionado llegare a los 18 años y no pudiere mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica, el pago de la pensión por orfanidad se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación, estando obligado el hijo a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto le prescriba y proporcione y a las investigaciones que en cualquier tiempo se ordenen para determinar su estado de invalidez, pudiendo suspenderse la pensión si no acepta tales condiciones. Pudiendo continuar asimismo de la pensión, los

solteros hasta los 25 años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo remunerado.

Los derechos a percibir pensión se pierden para los familiares derechohabientes del trabajador o pensionado por alguna de las siguientes causas:

1.- Llegar a la mayoría de edad los hijos e hijas del trabajador o pensionado, siempre que estén incapacitados legalmente o imposibilitados físicamente para trabajar, así como en su desempeño no estudiantes, bajo los lineamientos antes mencionados.

2.- Porque la mujer o el varón mencionados contraigan nupcias o llegasen a vivir en concubinato, recibiendo como única y última prestación el importe de seis meses de la pensión.

La divorciada no tiene derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a su muerte, él mismo estuviese pagándole pensión alimenticia por condena judicial y siempre que no existan otras personas con derecho a la misma; perdiendo la viuda todo derecho al momento de contraer nuevas nupcias o si viviese en concubinato; y

3.- Por fallecimiento.

Si un pensionista desaparece de su domicilio por más de un mes sin que se tengan noticias de su paradero, los familiares derechohabientes con derecho a la pensión, disfrutarán de la misma con carácter provisional, y previa la solicitud respectiva, bastando para ello la comprobación del parentesco y desaparición del pensionista, sin ser necesaria la promoción de diligencias formales de su ausencia. Si compareciese éste a presentarse posteriormente y en cualquier tiempo, él mismo tendrá derecho a disfrutar su pensión y a recibir las diferencias entre el importe original de la misma y el entregado a sus familiares; quedando definitiva la transmisión con el fallecimiento del pensionista.

Cuando ello ocurra, el Instituto o la pagaduría entregará a sus deudos o a las personas que hubieren hecho cargo de la inhumación del importe de 120 días de pensión por concepto de gastos funerarios, sin más trámite que la presentación del certificado de defunción y la constancia de los gastos. Si no existiesen parientes o personas que se encarguen de la inhumación, el Instituto lo hará.

** Pensión por Cesantía en Edad Avanzada.*

La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haber cotizado por lo menos 10 años al Instituto. La pensión de que hablamos, se calculará aplicando al monto regulador los porcentajes de la siguiente tabla:

Pensión por Cesantía en Edad Avanzada

| <i>Años de Edad</i> | <i>Años de Servicio</i> | <i>Monto de la Pensión</i> |
|----------------------|-------------------------|----------------------------|
| <i>60 años</i> | <i>10 años</i> | <i>40%</i> |
| <i>61 años</i> | <i>10 años</i> | <i>42%</i> |
| <i>62 años</i> | <i>10 años</i> | <i>44%</i> |
| <i>63 años</i> | <i>10 años</i> | <i>46%</i> |
| <i>64 años</i> | <i>10 años</i> | <i>48%</i> |
| <i>65 años o más</i> | <i>10 años</i> | <i>50%</i> |

El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada se determinará conforme al anterior tabulador, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los 65 años, para disfrutar del 50%

El derecho al pago de la pensión por cesantía en edad avanzada se iniciará a partir del día siguiente en que se separe el trabajador voluntariamente o quede privado de trabajo remunerado el servidor público.

Excluyéndose la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de jubilaciones, de retiro por edad y tiempo de servicios o por invalidez a menos que el trabajador reingresara al régimen obligatorio de estipulado por ley.

Siendo importante señalar que el Instituto va a proporcionar servicios de pre-pensión y post-pensión a los trabajadores, pensionista y a sus familiares derechohabientes, respecto de cada uno de los supuestos mencionados.

De igual forma, no podemos dejar fuera del tema, la posibilidad para el trabajador que sin haber tenido derecho a tipo alguno de pensión, podrá otorgársele en sus respectivos casos, una indemnización equivalente a:

1.- El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido al Instituto, si tuviese de 1 a 4 años de servicios;

2.- El monto total de las cuotas, más 45 días de su último sueldo básico, si permaneció en servicio de 5 a 9 años;

3.- El monto total de las cuotas, más 90 días de su último sueldo básico, si prestó sus servicios de 10 a 14 años.

Si fallece el trabajador sin haber tenido derecho a la pensión, se entregará a sus beneficiarios, en el orden establecido para el ejercicio de sus derechos respecto de las pensiones por el artículo 75 de la ley del Instituto en cuestión, ya citado dentro del texto de éste mismo Segundo Capítulo, la indemnización que corresponda.

Sólo pudiendo afectarse la indemnización en los siguientes casos:

1.- Cuando el trabajador tuviere algún adeudo con el Instituto;

2.- Previa orden de las autoridades competentes al imputársele al trabajador algún delito en motivo del desempeño de su cargo y que entrañe responsabilidad con la entidad o dependencia correspondiente, reteniendo el total de la indemnización, hasta que los tribunales dicten fallo absolutorio, en caso contrario, sólo se entregará el sobrante si lo hubiere, después de cubrir dicha responsabilidad. Si el trabajador estuviere protegido por algún fondo de garantía, operará en primer término, pudiendo afectarse la indemnización, sólo para cubrir los adeudos que tuviese el trabajador para con el Instituto hasta la fecha de su muerte.

Destacando como otra más de las prerrogativas en favor de los trabajadores al servicio del Estado, la constitución de un organismo jurisdiccional de carácter especial y único para el conocimiento de los problemas que llegasen a suscitarse entre el Estado y sus trabajadores, sea cual fuere el organismo o institución para quien aquellos prestasen sus funciones, pero siempre que estén a cargo del Gobierno

deral, surgiendo a la vida de nuestro país el **Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**, tribunal que aunque no siempre se recibe, sí se espera neutralidad en los problemas sometidos a su competencia.

Considerados éstos derechos como las más importantes prestaciones a favor de los trabajadores al servicio del Estado, después de haber precisado los aspectos que los integran, concentramos nuestra atención en un estudio pormenorizado y encaminado a la problemática actual que están viviendo los ex-servidores públicos, hoy jubilados y pensionados por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respecto del derecho que tienen de ser reconocidos y compensados por sus años de servicios, esfuerzos puestos en su labor, sus avanzadas edades y en la mayoría de los casos una muy precaria salud distinguida por un cúmulo de enfermedades, esperando tanto recibir en la etapa ya no productiva de su vida, los medios justos con los que terminen su estancia en este mundo, de la forma menos carente y más digna posible.

CAPITULO III

“PENSIONES Y JUBILACIONES”

CONCEPTOS DE PENSION Y JUBILACION.

Con los conceptos de *pensión y jubilación*, como ya vimos en el capítulo anterior, nos referenciamos a dos de los derechos más importantes de los trabajadores al servicio del Estado, sea fuere la función que dentro de la Administración Pública llegasen a realizar, constituyéndose de ésta a una garantía de supervivencia para el trabajador que dedicó gran parte de su vida sino es que la finalidad de ésta, a la colaboración con el Estado para el cumplimiento de sus fines, uno de los cuales es la seguridad social de la cual sería ilógico que los propios entes físicos que dan vida al Estado carecieran.

Respetando el orden de todo trabajo al desarrollarse, comenzaremos precisando los conceptos *pensión y jubilación*, con las definiciones que consideramos más completas:

Para Santiago Rubinstein, el término *jubilación* es “ el concepto que tiene su origen en la palabra jubilar, término éste que deriva del latín *jubilare* que significa alegrarse al cesar la obligación de trabajar.

Es una prestación en dinero concedida por la ley a la persona que cesa en su trabajo cumpliendo previamente los requisitos de edad, aportaciones y servicios.

El haber jubilatorio se determina en proporción al promedio de las remuneraciones percibidas, actualizándose por diferentes sistemas de movilidad”²⁷

Mientras tanto para Rodolfo Capón Filos la jubilación es “el derecho social destinado a garantizar ingresos económicos al agente luego de cesada la relación de empleo o el trabajo dependiente; se adquiere cuando el trabajador logra los requisitos establecidos en el régimen provisional para acceder a la jubilación jubilatoria, pudiendo ser intimado por el empleador para que inicie los trámites correspondientes.”²⁸

RUBINSTEIN J. Santiago. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1983. pág. 127

CAPÓN FILOS, Rodolfo, Diccionario de Derecho Social. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Relaciones Individuales de Trabajo. Edit. Rubinzal-Culzani. Santa Fé, Argentina, pág. 316

Por su parte la Enciclopedia Jurídica OMEBA define a la jubilación como “el hecho de declarar exento de prestar servicio a un funcionario, señalándole haber pasivo. Exención del servicio por enfermedad o incapacidad física que se otorga a un funcionario o empleado, señalándole unos derechos pasivos o una pensión vitalicia.”²⁹

Para nosotros, el término jubilación puede concebirse desde dos puntos de vista, el primero un tanto lato y muy legal, expresado como el derecho concedido por ley a todos aquellos entes que se encuentran al servicio del Estado, de seguir recibiendo el 100% de sus ingresos, catalogados como sueldo presupuestal, sin continuar prestando sus servicios, previa la satisfacción de ciertos requisitos, de donde se destaca primordialmente, los años de servicio y los trámites burocráticos obligatorios de realizarse para la obtención de dicho fin; en segundo lugar, y un tanto más humanista y por desgracia realista, la jubilación es el derecho que la mayoría de los trabajadores califica como la esperanza de tener asegurada al menos de manera económica, los últimos años de su vida, después de satisfacer el requisito de los años de servicios exigidos por ley para poder ejercer dicho derecho, (en los hombres 30 y en las mujeres 28 años de servicios), ilusión que sólo es eso, pues tras una vida entregada al trabajo, el ente físico sólo recibe como monto de una jubilación, cantidades ridículas, de hambre, de miseria, de burla y de no ironía plenas, que lo único que les garantiza, es un tormento permanente durante los últimos días de su vida, sin importar todos los esfuerzos de antaño.

Ahora bien, debemos de destacar como principales características jurídicas de toda jubilación las siguientes:

a) La jubilación es personal.- Es un derecho que puede ser ejercido únicamente por el funcionario público, ningún tercero puede ejercitarlo bajo título alguno. Por lo demás, el derecho a recibir una jubilación nace a instancia del interesado, aún cuando el funcionario tenga los servicios requeridos porque es esencialmente personal.

Cuando se trata de funcionarios amovibles, el Estado puede ejercer el derecho de declararlos. Ocurre entonces la llamada jubilación de oficio.

b) La jubilación es renunciable.- El carácter personal de la misma explica que su titular puede renunciarla. Como derecho incorporado al patrimonio del jubilado, es susceptible de renunciar.

c) La jubilación es ab vitam.- Es vitalicia y solamente puede ser suspendida o extinguida por las causas que expresamente señala la ley aplicable, debiendo de ser pagada desde el día en que la jubilación cesa en el servicio y hasta el día de su muerte.

d) La jubilación no puede ser objeto de cesión total.- Teniendo en cuenta el carácter de beneficio alimentario que tiene, no se concibe que pueda ser cedida totalmente.

e) La jubilación no puede ser objeto de un embargo total.- En mérito de su carácter de beneficio alimentario, las mismas razones que limitan la cesión de la jubilación explican y justifican la del embargo total del beneficio, pudiéndose embargar solamente la parte que autoricen las propias leyes. Esta limitación tiene sustento en la necesidad de asegurar los fines de la seguridad social a través del derecho de goce de la jubilación.

Como hemos dicho, al funcionario se le practican retenciones sobre su sueldo que ingresa al presupuesto general de la Nación, éstas no son de propiedad individual del funcionario, por cuanto al ingresar al fondo común, dejan de pertenecer a aquél de un modo exclusivo. Las retenciones solamente confieren un eventual derecho a la jubilación.

Las retenciones practicadas sobre los sueldos de los trabajadores, tienen las siguientes características:

1) Son obligatorias.- Todos los funcionarios cuales sean las funciones que desempeñan, permanentes o accidentales, están obligados a contribuir mediante descuento forzoso de su sueldo con las retenciones establecidas por la ley. La obligatoriedad de las retenciones tiende a dar a la institución de jubilación, la forma jurídica de un seguro obligatorio, siendo la Administración Pública el agente natural de éstos descuentos.

2) Las retenciones son inembargables.- Es lógico que el fondo común constituido con las retenciones sea inembargable, el fondo común no puede por tanto estar afectado a otros fines distintos de los que la ley establece.

3) Las retenciones son definitivas.- En general, salvo las excepciones legales, las retenciones son definitivas y el agente no tiene ningún derecho para pedir su devolución. El funcionario

se renuncie a su cargo o el que es declarado cesante por razones disciplinarias o el condenado a la inhabilitación, no tiene derecho a la devolución de sus aportes, sin embargo se establece que, los funcionarios que fueren declarados cesantes por razones de economía o por no ser necesarios sus servicios por cambio de designación en el órgano administrativo o por supresión del empleo en el presupuesto general o en las leyes especiales, tendrá derecho a la devolución de todos los descuentos sufridos en sus sueldos, siempre que tenga más de 10 años de servicios, con un interés del 3% anual, capitalizado cada año hasta la fecha de liquidación del beneficio. Esta devolución tendrá el carácter de una indemnización.

4) Las retenciones son proporcionadas al sueldo.- No existe una proporcionalidad entre el monto del quantum haber jubilatorio y la suma de las retenciones durante el tiempo de servicios, estableciéndose para ello un porcentaje tipo por el sueldo para construir el fondo común y el monto de la jubilación, calculado por el promedio de los sueldos percibidos por el agente en un plazo determinado de años de servicio. No existe, ninguna vinculación entre las retenciones y el monto jubilatorio.

Abarcando ahora el término *pensión*, estamos en condición de señalar lo siguiente:

La misma Enciclopedia Jurídica OMEBA al hacer referencia, ahora al concepto *pensión*, nos dice que éste término deriva del latín *pensio-ónem*, que significa cantidad anual que se asigna a uno por sus méritos o servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que la concede. Cantidad que se recibe no correspondiente a un trabajo que se presta actualmente; por ejemplo, en el caso de los jubilados.³⁰

Por su parte el maestro Alberto Briceño Ruiz, la define como "un derecho que la ley acuerda a determinados deudos del agente público con derecho a la jubilación o en estado de jubilado, consistente en el pago a esos deudos de una suma de dinero en forma periódica y durante el tiempo que la ley fije; algunos la llaman montepío, pero en realidad no es una gracia sino que se otorga en estricta reciprocidad porque el funcionario con su trabajo ha concurrido a la existencia de ella.

Debemos de señalar una diferencia fundamental que existe entre ambos conceptos, la cual radica en que mientras los derechos simultáneos a la relación de servicios son ciertos y se encuentran condicionados únicamente por la subsistencia de aquéllos y la prestación del servicio, los derechos sucesivos son sólo eventuales, ya que se encuentran subordinados, además de a la previa prestación del

vicio, a la duración de ésta y a otras condiciones determinadas por ciertos elementos jurídicos como la edad, por ejemplo.”³¹

Para el tratadista y jurista Escriche, la pensión es “una renta o canon anual que perpetua o temporalmente se impone sobre alguna finca; la cantidad anual que da el rey por algún servicio especial sobre las rentas del Estado o se impone sobre algún oficio o empleo; derecho a percibir cierta porción de los frutos de la mesa o beneficio durante la vida del que goza...”³²

Para José Pérez Mendoza, las pensiones “derivadas del latín pensión, hacen referencia a la cantidad anual que se da a una persona por méritos y servicios propios o extraños, o bien por gracia del Estado que la concede, debiendo de considerarse no como un acto caritativo del estado, de la empresa o del patrón que la otorga, sino en el sentido estricto del término que significa la cobertura otorgada a un trabajador por los riesgos a que está sujeto, como son los de vejez, inhabilitación, desempleo, etc., cuando reúne los requisitos legales exigidos para cada uno de ellos.”³³

Concluyendo al respecto, que con palabras más o palabras menos, la idea central se refiere al derecho de los trabajadores de vivir asegurados por el resto de sus días y no a una gracia del Estado, después de haber contribuido a éste con trabajo durante el tiempo estipulado por la ley, una vez llegado el momento de ya no poder seguir haciéndolo, sea por su avanzada edad, por alguna enfermedad que lo incapacite para ello, etc., el derecho a recibir consistente en una suma de dinero otorgada en forma periódica y durante el tiempo que la ley fije, cubriendo también las condiciones precisadas por el propio texto legal, derecho que se rige por las mismas reglas con las que manejan las jubilaciones.

CLASES DE PENSIONES Y DE JUBILACIONES.

Como todo, los temas pensiones y jubilaciones no quedan exentos de ser clasificados por criterios doctrinales que desde el particular punto de vista de cada uno de los autores, da vida y nombre a diversas clases dentro del tema que se esté tratando, así del que nos interesa, podemos bajo nuestro criterio tener las siguientes categorías.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Ob. Cit. págs. 505 y 517

PEREZ MENDOZA, José. Las Pensiones en el Derecho Mexicano. U.N.A.M., México, D.F. 1955 pág. 23

Ibidem. pág. 24

I.- LAS JUBILACIONES.

Primeramente debemos de distinguir que en caso de fallecimiento de los funcionarios y en honor de los servicios por ellos prestados, se abonarán pensiones a las viudas y a los huérfanos en las condiciones que establezca el derecho positivo, de allí las llamadas pensiones de viudez y de orfandad.

Se pueden distinguir también y en forma principal la jubilación ordinaria y la extraordinaria. La segunda se acuerda al funcionario que ha pasado a situación de retiro antes de tener derecho a la jubilación ordinaria, por ejemplo invalidez, o haber cumplido un cierto número de años, sin haber alcanzado los requeridos en el servicio.

El mecanismo jurídico y financiero de las jubilaciones ordinarias puede concebirse en forma distinta según las relaciones establecidas entre la jubilación y las retenciones efectuadas con respecto al sueldo.

Dicho importe puede ser utilizado en dos formas distintas:

a) Bajo la forma de capitalización. Se realiza una capitalización colectiva instituyéndose una Caja de Jubilaciones a la que se aporta el conjunto de retenciones, o por medio de una capitalización individual por cuenta de cada funcionario separadamente, tomando entonces el carácter de vitalicia.

b) Bajo la forma de repartición. Los aportes retenidos sobre el conjunto de los sueldos de los funcionarios entran a formar parte del presupuesto general del Estado sin recibir una afectación especial, en este caso, la jubilación tiene para cada funcionario el carácter de un sueldo prolongado independientemente de las retenciones.

Un importe que constituye el retiro del funcionario público puede hacerse periódicamente en relación con las entregas realizadas por el funcionario para constituir dicho fondo o puede pagarse de una sola vez, en relación con las entregas efectuadas de tiempo en tiempo por el funcionario mientras desempeñó el cargo. También puede ser pagado periódicamente, y no en proporción a las cantidades que entregó el funcionario mientras tuvo la situación de tal sino proporcionado el rango de la función y en virtud de la entrega directa que hizo el funcionario para formar el fondo de retiro.

En el primer supuesto, los que se pagan al funcionario por concepto de retiro es una renta vitalicia; en el segundo se le entrega al funcionario un capital formado por vía de seguro; y en el tercero lo que percibe el funcionario es lo que se denomina la jubilación, a fin de distinguirlo de la renta vitalicia y del seguro. Independientemente del sistema que se adopte, el retiro no deja de ser un sueldo diferido, una parte del sueldo retenida para ser pagada después.

La jubilación tiene la ventaja de despertar el interés del funcionario por el cargo, al verse asegurado en sus años de vejez, teniendo al mismo tiempo la ventaja de permitir la renovación de los cuadros de funcionarios que dejan de rendir toda su eficacia, sea por la edad o por otra causa que disminuya su capacidad; beneficiando la jubilación a toda clase de funcionarios, tanto electivos como de nombramiento.

II.- LAS PENSIONES.

El Derecho Administrativo distingue las siguientes clases de pensiones:

a) Pensiones de Montepío.

Que son las que perciben las viudas y los huérfanos de funcionarios incorporados a los montepíos o sistema de pensiones.

b) Pensiones Remuneratorias.

Otorgándose por el Estado en recompensa a los servicios eminentes prestados al país, concediéndose por una ley especial.

c) Pensiones de Gracia o Graciales.

Estas se conceden a las viudas e hijos, padres y hermanas solteras, de quienes han muerto en defensa de la patria, del orden o de las instituciones; y también las que se dan a las viudas y huérfanos de los médicos y otros funcionarios que fallezcan por consecuencia de servicios prestados en tiempos de epidemia y en otras calamidades, requiriéndose una ley especial en cada caso.

d) Pensión del Tesoro.

Existiendo éste tipo de pensión en otros países, citamos como ejemplo de ello España, en el que se denominan Pensiones del Tesoro a las concedidas por la Ley de Presupuesto de 1864, conforme al proyecto de Ley del 2 de mayo de 1862, a las viudas y huérfanos de funcionarios y empleados del Estado no incorporados a Montepío, pudiendo ser de carácter vitalicio o temporal.

En nuestro país, conforme a la clasificación aludida, sólo existen las pensiones numerarias, pudiéndose mencionar las pensiones otorgadas con cargo a ciertas Instituciones de Seguridad Social que funcionan como organismos descentralizados por servicio o por colaboración, tal es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sobre el cual hemos centrado nuestra atención, y aquellas que se equiparan a las de gracia, otorgadas por el Gobierno Federal a los veteranos de la revolución y a las viudas y huérfanos de éstos, de conformidad con el acuerdo respectivo.

Además, podemos agregar como una de las principales clasificaciones, aquella que dentro de nuestro derecho positivo contempla la existencia de dos tipos esenciales de pensiones: las civiles para los trabajadores al servicio del Estado y las militares; creadas exclusivamente, para los empleados que se encuentran a cargo de cualquiera de las ramas y dependencias que forman el ámbito militar de nuestro país.

Inclinándose nuestra atención total solamente a las de tipo *civil*, como posibles situaciones presentes de nuestros familiares o amigos y futuras situaciones propias, quizá no muy lejanas de hoy día.

LAS JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SON SUSCEPTIBLES DE INCREMENTARSE, FUNDAMENTO JURIDICO DE DICHO INCREMENTO.

Debiendo de destacar como una de las principales características de toda pensión y jubilación otorgadas por dicho Instituto la posibilidad de ser incrementadas; ahora bien, enfocando nuestra atención hacia las pensiones y jubilaciones de tipo civil, es decir, aquellas otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a las disposiciones de la propia ley del Instituto en vigor, y en cuanto al mandato de incremento que deberá practicárseles, podemos olvidar conceptos fundamentales que integran e incluso determinan ambas prestaciones.

A saber los contenidos en el artículo 15, dentro del Capítulo I dedicado al tema de sueldos, cuotas y aportaciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que marcan las bases para toda relación económica entre los trabajadores y el Gobierno Federal.

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

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

‘Sobresueldo’.- Es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que preste sus servicios.

‘Compensación’.- Es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cobran con cargo a la partida específica denominada ‘compensación adicional por servicios especiales’.

Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de ésta ley, se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y será el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, que se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorga ésta ley.

El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fije el presente artículo.”

El texto legal, en éste como en muchos de los supuestos jurídicos, se ve reforzado por criterios jurisprudenciales emitidos por nuestros máximos tribunales, ya sea para su aclaración o implementación, con es el caso de la siguiente tesis emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación y a continuación se cita:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL SOBRESUELDO, LAS COMPENSACIONES ADICIONALES Y RECONOCIMIENTOS GENERALES, FORMAN PARTE DEL SUELDO BASE DE JUBILACIÓN.- El artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado define que debe entenderse por sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación. Así establece que el sobresueldo es la cantidad adicional que se otorga a un trabajador por circunstancias de salubridad o carestía de la vida en el lugar en el que presten servicios por los trabajadores al servicio del Estado; asimismo proporcionan un concepto de compensación al decir que es el monto adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo otorgado discrecionalmente, en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su empleo o servicios especiales y que se otorga sobre con cargo a la partida denominada “Compensaciones adicionales al sueldo presupuestal y al sobresueldo en forma general y continua constituyen compensaciones que deben sumarse al sueldo ya otorgado para ajustarse el monto de una jubilación de los trabajadores al servicio del Estado, pese a que éstos mismos no demuestren que tal cantidad se cubrió con recursos de la partida presupuestal que se identifica en el nombre de “compensaciones adicionales por servicios especiales”; ya que ellos únicamente tienen carga probatoria de demostrar que obtuvieron cantidades adicionales generales y en forma continua a su sueldo presupuestal. En consecuencia, es la autoridad a quien corresponde probar que los conceptos que cubrió el trabajador en activo, provienen de otro concepto diferente a la compensación conforme al artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Apelación Número 100(A)-II-1342/96-II-3187/96.- Resuelto en sesión el 15 de abril de 1997, por Unanimidad de 5 Votos.- Magistrado Ponente: Lic. Luis Carballo Balvanera. Secretaria: Lic. María de Lourdes Pérez Ocampo.

Partiendo de dichas bases y como principal disposición legal, tenemos el contenido del artículo 57 de la ley del Instituto, mismo que constituye el fundamento jurídico para todo incremento que como ya veremos, debe practicarse a las pensiones y jubilaciones hasta el día de hoy otorgadas.

“Artículo. 57.- La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgos de trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.

Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de ésta

La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho a su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.”

A manera de relación sucinta, el incremento de la pensión por jubilación de que son beneficiarios los trabajadores del Estado en un momento dado, con base en la aplicación del transcrita artículo 57 de la Ley del I.S.S.S.T.E., nos obliga a retomar un concepto mencionado en el segundo capítulo de éste trabajo cuando hicimos alusión a la evolución jurídico-histórica del Instituto en cuestión, de *PENSION DINAMICA*, concepto que fue empleado en primer término por los legisladores encargados de darle vida al precepto legal relativo, el cual por su importancia, consideramos preciso citar de nuevo, con la Iniciativa Presidencial que se envió al Congreso de la Unión que aparece en la Colección Documentos de Dictámen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados LII Legislatura, aprobado por la Cámara de Senadores según se desprende del Diario Oficial de los Debates del 29 de Noviembre de 1983, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Año II, Período Ordinario, LII Legislatura, Tomo II, que a la letra dice

“... Por otra parte se establece dentro del Texto del Proyecto del Capítulo V referente al grupo de jubilación, por edad avanzada y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global, el concepto de PENSION DINAMICA, cuya cuantía aumenta al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, con que se otorga un beneficio indudable que evitará en lo futuro que en poco tiempo las pensiones se vean reducidas en su poder adquisitivo al no aumentarse al mismo tiempo que el aumento en el costo de los

factores básicos. Este concepto va todavía más lejos y otorga un aguinaldo igual a los pensionados y a los trabajadores en activo...”.

Ahora bien, es menester hacer el señalamiento de que para poder gozar del beneficio en cuestión, el trabajador pensionado o jubilado requiere presentar ante la Subdirección de Prestaciones Económicas, Área de Pensiones y Jubilaciones correspondiente, un escrito en el cual manifieste su deseo del derecho que tiene para ver incrementada su pensión hasta llegar a percibir el salario (con todo lo que conforma) de un trabajador activo que desempeñe sus labores en el mismo puesto y categoría con el cual él pensionado se retiró.

Para ello, el escrito deberá estar acompañado del último talón de pagos que el jubilado o pensionado haya recibido hasta antes de la presentación de su escrito; el primero de los talones de pago recibido en su condición de trabajador no activo; copia de un talón de pago correspondiente a cualquier trabajador, pero en referencia al puesto que se tenía, o bien, una revaluación salarial, con lo cual se compruebe el incremento que debe hacerse a su percepción y la credencial de pensionado que lo acredite como tal.

Ingresado éste ante la oficina competente, lo que le resta al pensionado es esperar la contestación que el Instituto dé a su petición. En éste momento y dentro de la práctica, vemos que la respuesta de la autoridad es hacer caso omiso de lo pedido, siendo ello base para que nazca una posibilidad dentro del ámbito coercitivo del derecho, de obligar al Instituto a hacer efectivas las disposiciones legales de su propia Ley; dicha posibilidad lo es la constitución de una figura jurídica imaginaria, la *NEGATIVA FICTA*, presente cuando en el plazo máximo de tres meses no se conoce respuesta de una determinada autoridad, hacia la petición de cualquiera de los gobernados y exigible ante a otro tipo de Instancias y Autoridades Jurisdiccionales, tema que más adelante desarrollaremos con mayor profundidad y detalle.

Contando en esta forma los trabajadores al servicio del Estado en un principio, hoy pensionados y jubilados, con el derecho en las manos de poder exigir primordialmente, el equiparamiento del monto de sus pensiones y jubilaciones, a los sueldos de aquéllos trabajadores que en forma activa, actualmente desempeñan las funciones de aquéllos, ocupando los puestos que se dejaron vacantes, y sin la más mínima y remota opción de que se les llegue a negar ésta prerrogativa más a su favor, siendo fundamentalmente clara la ley y justo el legislador al tener presente los cambios, el encarecimiento de la vida y la dificultad para sobrevivir en nuestro país, sobre todo si consideramos la situación de millones de personas

habiendo cumplido ya con su deber dentro de la sociedad, no pudiendo seguir laborando, conservan la dignidad no sólo de vivir, sino de vivir dignamente, tal y como se señala en nuestra Carta Magna.

PETICION DE INCREMENTO DE UNA PENSION, POR PARTE DEL TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y RESPUESTA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA SOLVER DICHA CUESTION.

Como ya dijimos, el trabajador al servicio del Estado que pase a ser uno más de los pensionados y jubilados por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene en su poder la facultad y derecho de ver incrementada su pensión o jubilación por mero cumplimiento de la ley del Instituto, que en dicho sentido se manifiesta a su favor.

Esta situación que dentro de un sistema de justicia y equidad, fiel desempeño de las funciones gubernamentales, así como marco ideal de un claro ejemplo de cumplimiento oficioso de los deberes del Estado, sus Instituciones y Dependencias, en relación a lo dispuesto por un instrumento jurídico que no deja espacio a interpretación alguna; lejos de ello, es una muestra del abuso e ingratitud del Estado, que requiere para el cumplimiento de un derecho a favor de sus ex-funcionarios, la debida promoción de éstos en forma particularizada, una vez agotados los obstáculos a que se le sometan bajo la existencia de cada individuo, como si se tratara de un juego para matar el tiempo, y no la necesidad que al vivir, tratando de hacerlo lo mejor posible, aunque hoy en día, el mayor logro sea tan sólo el sobrevivir.

Sin requerir de mayores conocimientos y aún cuando pudiera quedarnos claro que los pensionados y jubilados tienen derecho a no pasar por la pena de percibir una pensión de hambre y burla, la vez que cuentan con disposición legal específica que señala que ésta debe de incrementarse conforme los sueldos de los trabajadores en activo que ocupen sus cargos, a nuestro parecer tramposamente el Estado, a través del Instituto cuya obligación es la protección de los servidores públicos y el cuidado del debido otorgamiento de la seguridad social para éstos, olvidándose de sus objetivos y fines, decide que no puede cumplir con lo dispuesto en el artículo 57 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, medie ante la autoridad competente, la petición por parte del trabajador de su interés en relación al verificativo de tal prerrogativa.

Es decir, todo jubilado y pensionado que en el monto de su pensión no haya gozado de los beneficios otorgados por el numeral 57 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para poder aspirar a hacerlo, deberá manifestar su deseo expresado en éste sentido al propio I.S.S.S.T.E., todo ello en ejercicio pleno de un derecho constitucional que no debería verse involucrado en un plano totalmente claro.

A nuestro parecer, no como prerrogativa del fiel respeto de las garantías individuales de un ciudadano mexicano, sino como obstáculo para el ciudadano mismo, y tramposo resguardo a toda costa de los intereses patrimoniales del Estado, es en ejercicio del derecho de petición como el trabajador del Estado podrá gozar del beneficio multirreferido.

El derecho de petición, como garantía constitucional, se encuentra regulado por el artículo 107 de la Carta Fundamental, que en forma textual señala:

“Art. 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

La figura jurídica a la cual nos acabamos de referir, se ve complementada en cuanto a su contenido, por la opinión de los Tribunales de más alta Jerarquía en nuestro país, que a través de tesis y jurisprudencias nos ayudan a entender mejor el concepto, citando a continuación algunas de ellas.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8a.

Tomo: X Septiembre

Página: 263

DERECHO DE PETICION. SE DEBE CONTESTAR CADA UNA DE LAS PETICIONES FORMULADAS.

Es innegable que la autoridad responsable está obligada a dar contestación a cada una de las peticiones dirigidas por el agraviado haciéndole saber en breve término el trámite o destino que se dió a las solicitudes formuladas, porque el precepto constitucional que otorga la garantía individual, concretamente precisa que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; de lo que se traduce que lo establecido por el precepto constitucional no puede referirse solamente a un acuerdo común, sino que debe proveerse cada una de las solicitudes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 108/92. Albino Alejandrino Miguel Cruz. 2 de abril de 1992. Unanimidad de Votos. Ponente: Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Secretaria: María de los Angeles Pombo Casas.

* Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8a.

Tomo: IX abril

Tesis: Tercera. XXXIV/92

Página: 81

PETICION. EL DERECHO RELATIVO NO IMPLICA QUE LAS AUTORIDADES DEBEN RESUELVAN EN UN DETERMINADO SENTIDO.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 8o. Constitucional, no implica que las autoridades emitan su resolución precisamente en el sentido expresado por los interesados, puesto que tal garantía sólo obliga a contestar oportunamente, en breve término, y por escrito, las promociones que se presenten.

Amparo en revisión 1772/91. Caldairou y Saya, Servicios profesionales, S.A. de C.V. 30 de marzo de 1992. Unanimidad e 4 votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Gabriela M. Méndez Durán.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8a.

Tomo: XI- marzo

Página: 331

PETICION DERECHO DE TERMINO.

Si bien es cierto que el artículo 8 Constitucional establece que la autoridad debe dictar un acuerdo escrito y hacerlo conocer en breve término al peticionario, ese breve término a que se refiere el precepto debe comprender el plazo relativo a los trámites burocráticos de rigor, esto es, a los trámites y términos a que están sujetos los funcionarios para dar cuenta con las promociones que se les solicitan; por lo tanto, el retardo por el trámite propio que se les debe dar a un escrito no tiene relevancia jurídica para conceder la protección Constitucional, dado que la garantía que consagra el precepto en cuestión, consiste en que a toda petición hecha a la autoridad por escrito y de manera pacífica y respetuosa, recaiga en breve término el acuerdo respectivo, lo cual supone que la autoridad esté en aptitud de poder emitir el acuerdo de resolución que proceda. Además, la garantía consagrada en favor de los particulares en el precepto de referencia no implica que una sola resolución se decida en definitiva sobre el pedido, pues si para ello se requiere de un trámite especial, éste debe de cubrirse previamente a resolver en definitiva la petición formulada por el particular.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 130/92. María del Carmen Mora Mora y Otro. 29 de abril de 1992. Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo en revisión 130/88. José Antonio Tapia Papaqui. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8a.

Tomo: X- octubre

Página: 318

DERECHO DE PETICION. QUE DEBE ENTENDERSE POR BREVE TERMINO Y AL ES AQUEL EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DICTAR EL ACUERDO RESPECTIVO Y RLO A CONOCER AL PETICIONARIO.

No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a petición formulada en términos del artículo 8 Constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto Constitucional, en efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse personalmente por escrito y "en breve término", debiéndose entender por éste como aquel en que personalmente puede estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los peticionarios y empleados cuenten con un término de 4 meses para dar contestación a una solicitud.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGESIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 994/92. Arnulfo Ortiz Guzmán. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de Votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alba Centeno.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8a

Tomo: XIII- mayo

Página: 431

DERECHO DE PETICION. DEBE NOTIFICARSE EN FORMA PERSONAL LAS FASES DEL TRAMITE PARA CONTESTAR LA SOLICITUD CORRESPONDIENTE.

Por encima de cualesquiera norma secundaria o decreto, se debe atender el texto del artículo 8 Constitucional, que no admite más interpretación que la literal derivada de su simple lectura, de donde se obtiene que es necesario notificar el acuerdo recaído a una petición, en forma personal, en cada una de las fases del trámite requerido para contestar la solicitud.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 50/94. Ponente: José Rafael Argueta Grajales. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de Votos. Ponente: Mariano Hernández Torres. Secretario: José Emigdio Díaz López.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Epoca: 9a.

Tomo: II, julio de 1995

Tesis: VI.3o.2 K

Página: 262

Clave: TC063002.9 KOM

PETICION. DERECHO DE. ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL. CARGA DE LA

QUEJA.

Si bien es verdad que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es múltiples ejecutorias, ha establecido que la carga de la prueba de la notificación que recaiga al acuerdo de contestación a la petición, recae en la autoridad, también es cierto que éste criterio sólo es aplicable a la materia administrativa, pues es claro que no está al alcance del gobernado probar el hecho negativo relativo a la falta de notificación del acuerdo que haya recaído a una petición formulada ante un organismo de la Administración Pública. Sin embargo, tratándose de la falta de notificación del acuerdo que recaiga a un recurso presentado ante un órgano jurisdiccional, la situación es radicalmente distinta, pues para probar la ausencia de notificación de un proveído, lo único que tiene que hacerse es exhibir las diligencias del juicio de que se trate, lo cual lógicamente está al alcance del quejoso y por lo mismo es él quien debe probar dicha ausencia de notificación de acuerdo con la regla general prevista en el tercer párrafo del artículo 149 de la ley de amparo, que se establece que es a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen la inconstitucionalidad del acto reclamado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 1995. Natividad Murrieta Martínez. 20 de abril de 1995. Unanimidad de Votos. Ponente: Jaime Manuel Rodríguez Zaleta. Secretaria: Luz del Carmen Herrera Calderón.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8a.

Tomo: XI- junio

Página: 292

PETICION. DERECHO DE. A LA AUTORIDAD CORRESPONDE PROBAR EL
BER DADO RESPUESTA A LO SOLICITADO.

Si la responsable no acreditó haber dado respuesta a una petición dentro de los plazos
mados como prudentes, tal omisión constituye conculcamiento de la garantía de petición, consagrada
el artículo 8o. Constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión
1/92. Javier Carrillo Estrada. 3 de junio de 1992. Unanimidad de Voto. Ponente: Salvador Bravo
mez. Secretario: Jaime Arturo Cuayahuitl Orozco.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Tesis
Jurisprudencia 1316, página 2139.

Destacándose la lucha de los mexicanos, jubilados o pensionados interesados en ver
remendada su percepción por los conceptos pensión o jubilación a que se han hecho acreedores, que con
verdadero ímpetu y admiración, decidiendo los que pueden hacerlo, aceptar el reto que representa todo
proceso burocrático en nuestro país como lo es la expresión por escrito de sus deseos, presentados en
forma respetuosa y pacífica a quien corresponde, y con el fin de ver respetados sus derechos, para
comprender el camino del pedregoso sendero inventado como prueba máxima, para quienes en ocasiones,
siquiera reciben el respeto más mínimo y la oportunidad de enseñar con sus experiencias la mejor forma
de vivir y ser feliz.

A pesar de ello, desgraciada y vergonzosamente, después de cruzada la meta por los
objetos de tan gran resistencia a pesar de la incapacidad física y mental de la mayoría de ellos, llegamos a
la meta de la carrera para ver que en los casos de aumento de la pensión y jubilación solicitados por los
funcionarios públicos, en pleno cumplimiento de los requisitos establecidos para tal efecto y
cumplimiento de los obstáculos encontrados desde antes de iniciada la competencia, la autoridad
competente de determinar éstos en estricto cumplimiento del texto legal, simplemente decide utilizar el
silencio como respuesta y así, no emitir ningún tipo de respuesta, ni afirmativa, ni negativa,
constituyéndose así la figura jurídica materia de estudio de los órganos jurisdiccionales involucrados por
su competencia para conocer de éstos asuntos y de nuestro trabajo, como última parte de la investigación.

REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO QUE DEBEN DE SEGUIR LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO O FAMILIARES DERECHOHABIENTES PARA HACER VALER EL DERECHO DE JUBILACION FRENTE AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como ya es sabido, gracias a la organización que le permite cumplir a través de los órganos respectivos con la totalidad de funciones que conforman el tema seguridad social en favor de los trabajadores al servicio del Estado y dentro de ésta misma, cuenta con una serie de instrumentos jurídicos de aplicación que hacen posible el cumplimiento de dicho cometido.

Una parte importante de los mencionados instrumentos jurídicos, nos resultan útiles en cuanto a la determinación del círculo en el cual nos movemos al realizar el presente trabajo, por alguna razón guardada con el tema jubilación o pensión, destacando en cuanto a los requisitos y procedimiento del ejercicio de tales derechos, los siguientes, no olvidando que el órgano competente para su desahogo y tramitación es la Subdirección General de Prestaciones Económicas del Instituto.

Primeramente, el *Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, que al efecto señala:

“Art. 1o.- Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

... V.- REGIMENES O SISTEMAS FINANCIEROS, las técnicas de valuación aplicables a cada tipo de prestación, a fin de equilibrar los ingresos y egresos a lo largo de los distintos años de funcionamiento del Instituto;

A) ‘REGIMEN O SISTEMA DE PRIMAS ESCALONADAS’, el aplicable a las prestaciones referidas del Instituto que implican la acumulación de pasivos que deben contar con una reserva actuarial. Este régimen, de acuerdo con lo establecido por el artículo 181 de ésta ley, comprenderá los siguientes casos:

1.- Pensiones en el seguro de accidentes y enfermedades en el trabajo,

2.- Seguro de jubilación,

3.- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.

4.- Seguro de invalidez,

5.- Seguro por causa de muerte,

6.- Seguro de cesantía en edad avanzada, y

7.- Indemnización global...”

“Art. 6.- Para la aplicación de los ingresos a los seguros, prestaciones y servicios que
ga la ley, deberá contarse con los siguientes fondos:

I.- El de pago de subsidios de atención médica para los seguros de enfermedades y
enfermedad, servicios de medicina preventiva y de rehabilitación física y mental, según las fracciones I, II
del artículo 3o. de la ley, siguiendo el régimen o sistema financiero de reparto anual;

II.- El de las pensiones en el seguro de accidentes y enfermedades de trabajo, a que se
ere la fracción IV del artículo 3o. de la ley, siguiendo el régimen o sistema financiero de primas
alonadas;

III.- El de atención médica en el seguro de accidentes y enfermedades de trabajo,
forme a la fracción IV del artículo 3o. de la ley, siguiendo el régimen o sistema financiero de reparto
al;

IV.- El de pensiones de los seguros de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios,
alidez, muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global, que menciona las fracciones V, VI,
VIII, IX y X del artículo 3o. de la ley, siguiendo el régimen o sistema financiero de las primas
alonadas;

V.- El de financiamiento de la vivienda para el otorgamiento de créditos, según la fracción
V del artículo 3o. de la ley, siguiendo el régimen o sistema financiero de reparto anual;

VI.- El de devolución de los depósitos constituidos a favor de los trabajadores para el
do de la vivienda, siguiendo el régimen o sistema financiero de capitales constitutivos;

VII.- El de prestaciones sociales y culturales, siguiendo el régimen o sistema financiero de reparto anual;

VIII.- El de los créditos a corto y mediano plazo, siguiendo el régimen o sistema financiero de reparto anual;

IX.- El de amortización de créditos por causa de muerte, siguiendo el régimen o sistema financiero de prima graduada; y

X.- Los demás que se establezcan por acuerdo de la Junta Directiva.

Se deberá asegurar el equilibrio financiero de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento, en condiciones tales que garantice la suficiencia de todos y cada uno de los referidos fondos. Cada fondo será objeto de registro contable por separado.”

“Art. 7.- Los regímenes o sistemas financieros se valorarán de acuerdo con los siguientes criterios:

I.- Primas escalonadas.- El de proyecciones demográficas y financieras;

II.- Capitales constitutivos.- El de cálculo del pasivo contingente;

III.- Reparto anual.- El de análisis de costos unitarios; y

IV.- Prima graduada.- El de temporal a plazo fijo con suma asegurada decreciente.”

Para efectos del presupuesto, se deberá considerar que el ejercicio anual comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, y se refiere a ingresos y egresos.

Y para el 5o. bimestre del año, el Director General someterá a consideración de la Junta Directiva el anteproyecto de la Junta Directiva presupuestal anual de ingresos y egresos para el siguiente ejercicio, así como la constitución de las reservas actuariales y financieras.

En segundo lugar, para complementar el aspecto económico o financiero del Instituto, y lo ordenado a través del reglamento citado, contamos con el texto del *Acuerdo de la H. Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por el que delega facultades a la Subdirección General de Prestaciones Económicas del propio Instituto* (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de julio de 1989), que a la letra dice:

“En sesión celebrada por la Junta Directiva el 19 de junio del año en curso, al tratarse lo relativo al acuerdo de delegación de facultades de ese órgano de gobierno a la Subdirección General de Prestaciones Económicas para resolver sobre jubilaciones y pensiones, se tomó el siguiente:

Acuerdo 31.1123.89.- “Con fundamento en los artículos 1o., 149, 150 fracción II, 151 fracción I, 157 fracción XVI, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, IX fracciones, VIII y XXI del Estatuto Orgánico del mismo Instituto, y

CONSIDERANDO:

Que la H. Junta Directiva emitió el acuerdo número 4.1076.85 de fecha 11 de abril de 1985, por el cual se establecieron los lineamientos generales en materia de pensiones, jubilaciones, gastos médicos y quejas médicas, delegando dicha función al área operativa correspondiente, sin señalar expresamente las facultades específicas para la resolución casuística de solicitudes de pensionistas y jubilados.

Que en atención a lo anterior y con finalidad de puntualizar las atribuciones y funciones de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, ésta H. Junta Directiva, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO DE LA H. JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO POR EL QUE DELEGA FACULTADES A LA SUBDIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS DEL PROPIO INSTITUTO.

PRIMERO.- Se delega a la Subdirección General de Prestaciones Económicas de éste Instituto las atribuciones y funciones que en éste acuerdo se detallan, siendo las siguientes:

I.- Recibir la solicitud y documentación en materia de pensiones y jubilaciones;

II.- Requerir informe y documentos a las dependencias y derechohabientes que sean necesarios para la integración de los expedientes de pensionados y jubilados.

III.- Tramitar y dictaminar las solicitudes de pensiones y jubilaciones, así como resolver sobre la procedencia de los incrementos; y

IV.- Conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones o jubilaciones.

SEGUNDO.- La delegación de éstas facultades se hace sin perjuicio de que en los casos que se estime pertinente, la H. Junta Directiva reasuma las facultades que delega.

TRANSITORIOS.

PRIMERO.- El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las solicitudes de incremento que se encuentren pendientes de resolución, se tramitarán conforme al presente acuerdo.

México, Distrito Federal a 20 de junio de 1989.- El Secretario, Raúl Nocedal Moncada.-
"Escriba."

En tercer término, y ya en forma más específica, se crea el *Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, del cual podemos decir lo siguiente:

Dicho Reglamento tiene por objeto regular administrativamente la aplicación de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en materia de pensiones,

mnización global, prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, sufridos por enfermedades no profesionales, así como el otorgamiento y recuperación de créditos.

El Instituto proporcionará a los afiliados, así como a los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes, en su caso, los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere éste el presente Reglamento, previo cumplimiento de los requisitos y utilizando los formatos que para tal efecto se establezcan, debiendo acompañarse a la solicitud respectiva los documentos que en cada caso se señalen.

El Instituto podrá ordenar en cualquier tiempo la verificación y autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos base para conceder el beneficio correspondiente.

La calidad de pensionistas se adquiere a partir del momento en que el interesado ha cesado de prestar servicios; la fecha se señalará en la resolución mediante la cual el Instituto concede el beneficio pensionario. Dicha resolución se notificará al interesado y en la misma se especificará el tipo de pensión concedida, la cuota asignada, la fecha de inicio de pago así como la del término de la pensión y el número de cuotes asignado al pensionista.

El Instituto notificará de igual forma, la resolución por la que llegase a negarse el beneficio pensionario cuando no se reúnan los requisitos que para tal efecto se establezcan, fundando y motivando la causa que origine tal negativa.

Cuando un pensionista se encuentre impedido física o mentalmente, el pago de la pensión será a cargo del representante acreditado para tal efecto.

Para protección del patrimonio del Instituto, si una pensión no es cobrada durante tres meses consecutivos, la emisión de los cheques respectivos se suspenderá temporalmente hasta que dicha regularidad quede aclarada a satisfacción del mismo.

Se considera fecha de baja del servicio, el día siguiente a aquél en que el trabajador cesare de percibir su último sueldo. El derecho del pago de las pensiones a los deudos se inicia el día siguiente a la fecha en que fallezca el trabajador o pensionista que las origine.

Los documentos, datos o informes que en materia de crédito e proporcionen la Instituto, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse ni darse a conocer en forma nominativa e

individual, salvo cuando se trata de juicios o procedimientos en los que el Instituto sea parte y en los casos previstos por la ley.

Abordando el tema de lo que es ya el trámite de una jubilación o de una pensión, es éste el fundamento el que determina los lineamientos a seguir para la obtención de tales fines, estipulando a través de su artículo 12:

“Art. 12.- Para iniciar el trámite con el fin de obtener una pensión, el Instituto requerirá del trabajador o sus familiares derechohabientes, según proceda, la solicitud respectiva a la cual se adjuntarán, la hoja única de servicios, la licencia pre-pensionaria, el aviso oficial de baja y la copia certificada del acta de nacimiento.

Las pensiones se otorgarán conforme a las bases siguientes:

I.- La de jubilación, cuando el trabajador tenga 29 años, 6 meses y 1 día o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto; en el caso de las trabajadoras, cuando tengan 27 años, 6 meses y 1 día o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto;

II.- La de retiro por edad y tiempo de servicios, cuando el trabajador que habiendo cumplido 55 años de edad, tenga 14 años, 6 meses y 1 día de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto;

III.- La de invalidez, cuando el trabajador se inhabilite física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiese cotizado al Instituto cuando menos durante 14 años, 6 meses y 1 día;

IV.- La de muerte por causas ajenas al servicio, cuando el trabajador haya cotizado al Instituto cuando menos durante 14 años, 6 meses y 1 día, cualquiera que sea su edad, o bien, cuando hubiere 70 o más años de edad y haya cotizado un mínimo de 9 años, 6 meses y 1 día a dicho Instituto;

V.- La de cesantía en edad avanzada, cuando el trabajador después de haber cumplido 70 años de edad, tenga por lo menos 9 años, 6 meses y 1 día de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto.”

Dedicando el espacio de artículos subsecuentes a la tramitación de los distintos tipos de pensión que puede el trabajador hacer valer por sí, al momento de actualizarse los supuestos marcados por el artículo 17 del Instituto, debiendo observarse los aspectos siguientes:

Para el otorgamiento de la *pensión por invalidez*, además de cumplir con los requisitos a que se refiere el artículo anterior, se integrará a la solicitud respectiva, el dictámen médico y el aviso de baja.

El dictámen médico de invalidez deberá ser expedido por personal médico que preste sus servicios en las clínicas, centros hospitalarios o unidades especializadas del Instituto, debiendo estar expedido con un máximo de 6 meses anteriores a la presentación de la solicitud de la pensión, bajo la responsabilidad del área médica.

Si el afectado no estuviese de acuerdo con el dictámen del Instituto, él o sus representantes podrán designar médicos particulares para que dictaminen dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su designación; en caso de desacuerdo entre ambos dictámenes, el Instituto propondrá una terna de especialistas de notorio prestigio profesional al afectado para que de entre ellos elija uno, quien dictaminará en forma definitiva, en la inteligencia de que una vez hecha la elección por el afectado del tercero en discordia, el dictámen de éste se presentará a las partes dentro de un término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de su designación y será inapelable y obligatorio para el interesado y para el propio Instituto.

Para el otorgamiento de la *pensión a la viuda o concubina*, el Instituto requiere la solicitud respectiva, y en su caso, la hoja única de servicios, así como la copia certificada del acta de matrimonio expedida con posterioridad a la fecha de fallecimiento del cónyuge del acta de defunción y de la resolución dictada dentro de la información testimonial para acreditar el concubinato.

Para el otorgamiento de la *pensión al viudo o concubinario*, se requerirá además, copia certificada del acta de su nacimiento, de la resolución testimonial para acreditar la dependencia económica del concubinato, así como el dictámen médico que certifique su incapacidad si es menor de 55 años de edad.

Para solicitar la *pensión por orfandad*, los hijos menores podrán ser representados por su madre o su padre, a falta de éstos, por los abuelos paternos y maternos y a falta de éstos últimos, por el

er designado por la autoridad judicial competente, de quienes el Instituto requerirá la solicitud respectiva, así como copias certificadas de las actas de nacimiento de los hijos y defunción del trabajador pensionista, integrándose la hoja única de servicios.

Para el otorgamiento de *la pensión a los hijos mayores de edad, incapacitados*, además de los documentos antes mencionados, se deberá integrar el dictámen médico expedido por el área correspondiente del Instituto que certifique su incapacidad para trabajar.

Para poder continuar percibiendo la pensión al llegar a la mayoría de edad, el Instituto requerirá el cumplimiento de los requisitos: constancia expedida dentro de los 30 días hábiles siguientes al inicio de cada ciclo escolar para acreditar que se encuentra realizando estudios de nivel medio o superiores ante instituciones oficiales o reconocidas, así como un escrito mediante el cual los solicitantes se manifiesten bajo juramento de decir verdad, ser solteros y no tener trabajo remunerado.

Para el otorgamiento de *la pensión por ascendencia* el Instituto requerirá la presentación de la solicitud respectiva y copia certificada del acta de nacimiento, acta de defunción y de la resolución expedida dentro de la información testimonial para acreditar la dependencia económica de los ascendientes dentro de los últimos 5 años anteriores a la muerte del trabajador o pensionista. Se integrará la hoja única de servicios expedida por la afiliada.

Cuando los solicitantes de una pensión carezcan de la copia certificada de su acta de nacimiento, el Instituto tendrá por acreditado su nombre y la fecha de nacimiento mediante la exhibición de cualquiera de los documentos siguientes:

- Filiación de empleado federal;
- Credencial única de identificación, expedida por la Secretaría de Gobernación;
- Pasaporte;
- Registro Federal de Contribuyentes;
- Cartilla del Servicio Militar Nacional.

El área correspondiente del Instituto deberá cerciorarse de la identidad de los pensionistas familiares derechohabientes que soliciten los seguros, prestaciones y servicios, con los documentos que propio Instituto determine, y cuando tales documentos se encuentren en trámite, con la constancia pectiva.

Cuando el pensionista designe representante, se le expedirá credencial para efectos de notificación al momento del cobro de la pensión.

Documentos todos ellos, adjuntados a la solicitud correspondientes y presentados a la Dirección General de Prestaciones Económicas del Instituto, serán sometidos al análisis correspondiente del que se desprenda el cumplimiento fehaciente o no de los requisitos precisados para el supuesto jurídico, recordando que cuenta el trabajador con los servicios de pre-pensión para la continuación de ésta y de post-pensión, para la debida consecución de los trámites iniciados.

Siendo de esta manera como el trabajador al servicio del Estado con el mero cumplimiento de los requisitos legales establecidos, y la presentación de los documentos señalados en los renglones anteriores para cada caso, le darán la posibilidad de cambiar dicha categoría por la de jubilado pensionado, según sea el caso; categoría que como ya mencionamos, será notificada a éste por parte del Instituto, al igual que la resolución negativa que se derivara del hecho que es el no cubrir los parámetros establecidos para la obtención de tales beneficios.

CAPITULO IV

“LA DEFENSA JURIDICA DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES, DE INCREMENTO A SUS PENSIONES Y JUBILACIONES FRENTE A LOS TRIBUNALES MEXICANOS”

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AUTORIDAD DE CARACTER FISCAL O DE CARACTER ADMINISTRATIVO EN RELACION A LAS PENSIONES DE TIPO CIVIL.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del que tanto nos hablo a lo largo del presente trabajo, durante los últimos meses del año 1997 y todo el año 1998, enfrentó al acrecentamiento del número de juicios seguidos en su contra y promovidos por todos aquellos pensionados y jubilados que trataron mediante el ejercicio del derecho de petición, conseguir del I.S.S.T.E. el aumento que a sus pensiones debía de efectuarse por acatamiento a las disposiciones legales, obteniendo lamentablemente de dicho Instituto, simplemente un silencio durante más de 3 meses, que no concedía ni negaba en forma explícita, la petición formulada, apareciendo en el plano de batalla la configuración de la figura de la negativa ficta.

Con tal presencia como punto central del problema, se ventilaron la mayor parte de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través de sus Salas Regionales y Regionales Metropolitanas que conocieron del juicio principal, y de la Sala Superior, que resolvió los recursos de apelación que el Código Fiscal de la Federación en su texto vigente durante el año 1997 permitía proponer a ambas partes, aún cuando en esencia se trató de un recurso legal incorporado al procedimiento fiscal para el beneficio de las autoridades demandadas.

Independientemente de dicho beneficio, el I.S.S.T.E. como autoridad demandada y promovente del recurso de apelación, encontraba en primera instancia una serie de fallos desfavorables para éste, y en segunda instancia con el surgimiento de un criterio a nuestro parecer erróneo, el triunfo deseado y liberador del pago de las actualizaciones de los montos de las pensiones y jubilaciones conforme a los sueldos de los trabajadores en activo, punto de vista que después fue considerado como equivocado también por los Tribunales de alzada.

Bajo éste marco de actuación, al lado de la existencia de la negativa ficta se presentaron otros problemas de fondo que originaban algunas limitantes de competencia, tales como la naturaleza

al o administrativa del Instituto, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para el conocimiento y resolución de los juicios, el debido agotamiento de otros procedimientos antes que la interposición de las demandas ante dicha instancia y como punto primordial, la toma de la resolución más fundada a derecho y al principio de justicia. En éste apartado, abordando el primero de los obstáculos presentados, siguiendo para su desarrollo en cierta medida, uno de los criterios de la Sala Superior del Tribunal Fiscal presentado como Voto Particular por uno de sus Magistrados integrantes, nos encontramos en condición de mencionar lo siguiente.

Consideramos que tratándose de la materia pensionaria civil, las autoridades a quienes se atribuye la presunta resolución negativa, son autoridades fiscales para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo.

Las autoridades competentes en materia pensionaria civil se han considerado, para los efectos de la procedencia del juicio como autoridades fiscales, dado que el establecimiento de la competencia material del Tribunal en asuntos pensionarios desde 1943, cuando ésta materia fue una de las más importantes en la depuración de los créditos y demás obligaciones pecuniarias a cargo del Erario Federal, incluso las atribuibles a cargo de organismos descentralizados como lo fue la Dirección General de Pensiones Civiles desde 1925, antecesora del actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Teniendo ésta idea, otros fundamentos, por ejemplo:

Conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 3, 4 y 150 fracciones II, III, IV y VII de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, compete al citado Instituto la administración de los seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, obligatorios a favor de los trabajadores al servicio del Estado, así como de las pensiones a que tienen derecho los jubilados y los rechohábientes de estos y de los propios trabajadores, y en forma correlativa, determinar y cobrar el importe del Instituto de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos financieros del Instituto para proceder conforme a la ley aplicables a los fondos, reservas y pagos de los propios seguros, pensiones y prestaciones sociales.

El artículo 22 de la ley en cita, establece que las dependencias y entidades públicas harán entregas quincenales al Instituto del importe de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 16, 17 y 25 fracción II, del invocado ordenamiento y también el importe de los descuentos que el Instituto

ene que se hagan a los trabajadores por otros adeudos derivados de la aplicación de la ley del Instituto, más de señalar que no se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones, las que deberán ser entregadas al propio Instituto, excepción hecha de las aportaciones correspondientes al Sistema de Ahorro para el Retiro.

Por tanto, la naturaleza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es evidentemente de carácter fiscal, siendo que dicho Instituto es competente para resolver en materia de pensiones civiles, materia que forma parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que las funciones que la ley confiere, si bien se encuentran acotadas a una porción de las que ordinariamente corresponde al fisco, es indudable que en ese campo delimitado, el Instituto realiza actividades y tareas que son propias de las autoridades fiscales, no únicamente en lo referente a la determinación y cobro de los ingresos fiscales, sino también y con mayor importancia, en la legal administración de esos recursos financieros y en su adecuada aplicación a las finalidades específicas que la propia ley le señala.

El fisco, es una palabra que nuestro ordenamiento jurídico siempre ha tenido la connotación de la representación financiera del Estado, la que en modo alguno se limita a considerarlo únicamente en la determinación y cobro de sus recursos financieros, debiendo tomársele así, también en lo concerniente a la administración y aplicación de los invocados recursos a las finalidades que la ley regula, las cuales no pueden ser otras que los gastos públicos que determinan la justificación constitucional de la contribución.

Dicho razonamiento adquiere más fuerza en el caso que nos ocupa, toda vez que es claro que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como organismo descentralizado y autónomo cuyo propósito es realizar con mayor eficiencia las funciones que la ley le encomienda, entre las que se encuentra la determinación y cobro de las aportaciones, sino también el otorgamiento y la ministración de jubilaciones y pensiones a los derechohabientes, debiendo de colegirse de ello que el legislador le atribuyó una porción específica de las funciones del fisco federal al organismo que estableció con el objeto de hacer más eficiente la administración de esos recursos financieros para los casos particulares.

Debemos de tener presente que desde el 1o. de enero de 1983, comenzaron a regir los primeros cinco Títulos del Código Fiscal de la Federación, atribuyendo el carácter de contribuciones a los impuestos que obligatoriamente debe efectuar el Gobierno Federal y las demás entidades incorporadas al

men de la Ley que establece el Instituto que nos ocupa, conforme a las disposiciones de los artículo 1 del Código en cita, que las clasifica como aportaciones de seguridad social, naturaleza que se confirma el texto del artículo 1 fracción II, inciso 4 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 17.

Reafirma lo anterior, lo dispuesto en los artículos 1 del Código Fiscal de la Federación y tercer párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del ado que se expresa en el sentido de que “..Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un to público específico..”, y que los ingresos provenientes de las referidas aportaciones de seguridad ial no se concentrarán en la Tesorería de la Federación y, que se recaudarán por el referido Instituto y afectarán las finalidad previstas en su ley respectiva, toda vez que éstas disposiciones confirman la uraleza esencialmente fiscal del mencionado Instituto y de las autoridades del mismo, encargadas de olver todo lo concerniente a las pensiones civiles que administra.

Siendo indisoluble la vinculación entre el ingreso y el gasto a que se condiciona la ctación específica de las aportaciones de seguridad social a que esta sujeto el Instituto de que se trata, es posible dissociar o fracturar, el concepto de autoridad fiscal, para atribuirle esa calidad únicamente a que actúa en el cobro de contribuciones, dado que en el caso que nos ocupa, la afectación de las ortaciones a las finalidades legales, entre ellas, la de suministrar las pensiones a los derechohabientes, ce extensivo el carácter fiscal a la autoridad facultada para resolver sobre el otorgamiento de pensiones de sus incrementos, pues para ello debe tomar en cuenta lo dispuesto por la ley que establece las citadas ortaciones de seguridad social, que evidentemente gozan de la naturaleza fiscal.

Concluyendo que la autoridad pensionaria al resolver sobre la procedencia y monto de nsiones y jubilaciones debe aplicar la ley de la materia, considerando el monto de los fondos nstituidos por las aportaciones de seguridad social de que se trata, es decir, atendiendo a las finalidades pecíficas de dichas contribuciones.

NEGATIVA FICTA DE LAS AUTORIDADES.

La negativa ficta de las autoridades, se presenta en el mundo del Derecho Administrativo omo una de las presentaciones o derivaciones de lo que se conoce como Silencio Administrativo, figura rídica que responde a una práctica viciosa de la Administración Pública que como consecuencia de lo

ltado del número de veces que no contesta expresamente a las peticiones o recursos que se le nulán, pone terminación al procedimiento administrativo en forma casi habitual.

El silencio de la autoridad puede manifestarse en una de dos formas: cuando la ministración Pública decide dar el tratamiento del silencio en relación ya no con peticiones cuyo respondiente expediente no ha sido tramitado o lo ha sido parcialmente, sino incluso respecto a actos tados y no notificados.

Antes ésta situación podrán ocurrir dos cosas:

a) Que el interesado desconozca la existencia del acto administrativo expreso no ificado, precisamente por no haberlo sido, lo que normalmente dará lugar a que utilice las vías del encio administrativo, sin que, lógicamente, la Administración Pública pueda oponer en vía contencioso-administrativa la existencia real de un acto administrativo expreso, toda vez que tal notificación icamente es constatable para el interesado después de que le ha sido notificado. Sin serle exigible a éste ivinar la existencia real de un acto expreso no notificado.

b) Es posible que el interesado, examinando el expediente, conste la presencia del acto ministrativo expreso no notificado, supuesto en el que podrá darse por notificado.

De manera definitiva, el silencio administrativos una práctica viciosa de la Administración blica que quizá debería para ser erradicada con algún tipo de responsabilidad que se finque a la rsona o personas causantes de tal situación.

Renglones anteriores nos referimos a la negativa ficta como una de las formas del silencio ministrativo y en efecto lo es, teniendo como compañera de jerarquía la figura de la positiva ficta, que manera muy somera decimos se trata de una forma con la que intrínsecamente se responde a la cesidad de dar agilidad administrativa a determinados sectores, entendiendo como concedidas las ticiones del particular después de transcurrido el término fijado por la ley sin obtenerse respuesta presa de la autoridad consultada; independientemente de su interés e importancia, concentraremos uestra atención en la primera de las instituciones jurídicas mencionadas y que dá nombre y razón de ser presente apartado.

La negativa ficta que podemos definirla como una mera ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad, entendiéndose que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, atacando al demandar la nulidad de una resolución de éste, el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado.

La resolución negativa ficta, surge en 1937 para la materia tributaria y con el tiempo se ampliando a determinadas resoluciones en materia administrativa, que el día de hoy se ha hecho extensiva al Tribunal Fiscal de la Federación para toda clase de actos sobre los cuales dicho órgano jurisdiccional tenga conferida alguna competencia.

Desde la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal y del primer Código Fiscal de la Federación, el 1.º de enero de 1939, se reglamentó el silencio de la autoridad fiscal para materia exclusivamente tributaria, al expresar el artículo 162 de dicho ordenamiento que “El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días.”

Se previó, en el artículo 180, que el demandante tendrá el derecho de ampliar la demanda dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, cuando se demande una resolución negativa ficta.

En el Código Fiscal de la Federación de 1966, que derogó el de 1938, entró en vigor el 1.º de abril de 1967, estableciendo en el artículo 92 que “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días: El silencio de la autoridad se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda” y en el artículo 194 se consignó que “El demandante tendrá el derecho a ampliar la demanda dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demanda una negativa ficta...”

La novedad del artículo 92 con respecto al 162 se encuentra al decoro “o a falta de término establecido” por lo que la resolución negativa podría configurarse en un plazo menor o mayor si lo establecía la ley específica.

El Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1981, entró en vigor el 1.º de enero de 1983 excepción hecha del Título VI “Del procedimiento Contencioso Administrativo”, que inició su

encia el 1o. de abril siguiente. Por ende, lo relativo a la negativa ficta tuvo dos momentos de vigencia: primero, su artículo 37 consignado en el Título III "De las facultades de las Autoridades Fiscales", el de enero y el artículo 210, en el Título VI del "Procedimiento Contencioso Administrativo", hasta el de abril.

El artículo 37 nos dice: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente a interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte."

El artículo 210 expresa que "Se podrá ampliarla demanda, dentro de los veinte días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma..., limitando se impugne una negativa ficta."

De una necesaria comparación entre ambos preceptos legales, se observa que el artículo eliminó "o a falta de término", lo que significa que el plazo mínimo para estar en presencia de una resolución negativa ficta es de cuatro meses y mayor si la ley específica señala un término mayor para resolver.

A consideración de algunos autores, podemos desprender como en todo, un lado positivo y un lado negativo de la figura jurídica en estudio, que traducidas en ventajas y desventajas podemos presentar a continuación.

- Ventajas:

1.- Transcurrido el plazo para que se configure la negativa ficta, el particular tiene la opción de continuar esperando que se dé por escrito la respuesta a su instancia o bien de acudir directamente al medio de defensa que proceda: recurso administrativo o juicio de nulidad. La autoridad puede arbitrariamente prolongar innecesariamente la contestación a una instancia.

2.- Cuando se tiene la certeza que la autoridad no va a concedernos la razón y por ende no resolver la instancia, sabemos que el término de los cuatro meses siguientes a su presentación se estará en presencia de una resolución negativa, pudiendo acudir al medio de defensa correspondiente.

3.- Durante los cuatro meses que hay que dejar pasar, sabiendo que la autoridad no nos va a contestar, podemos planear con cuidado las causales de ilegalidad que plantearemos en el escrito de demanda y pensar lo que haría la autoridad al momento de presentar la contestación a la demanda, las defensas, etc.

4.- La autoridad demandada, frente al juicio en contra de una resolución negativa, se le presenta casi siempre desprevenida y los demás asuntos que debe atender le impiden concentrarse para preparar los argumentos que ayuden a la defensa del caso.

- Desventajas:

1.- Al no esperar la resolución por escrito, no se presentan los errores en que incurre la autoridad, como pueden ser a indebida aplicación de las disposiciones en el acto o no haberse aplicado las disposiciones debidas.

2.- Se dan a conocer por anticipado, en el escrito de demanda, las defensas del particular y de la autoridad, además, observar los errores u omisiones en que él ha incurrido.

3.- Si hay dudas respecto a quién le asiste el derecho, sería un error dar el primer paso, consideran algunos estudiosos del derecho, ya que muchas veces le asiste toda la razón a la autoridad, contrariando apoyo en el derecho, perdiendo el particular el asunto por no haber sabido apoyarse en las posiciones debidas o bien por no haber razonado o motivado correctamente el acto que reclamaba.

Como mero complemento de todo lo expuesto, haciendo uso de una más de las fuentes del derecho, como lo es la jurisprudencia, nuestros Organos de Justicia se han expresado en diversos sentidos como por ejemplo:

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Epoca: 8a.

Tomo: 7 - junio

Página: 331

NEGATIVA FICTA. CONCEPTOS DE ANULACION OPERANTES.

La institución de la negativa ficta, conforme a lo estatuido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, consiste en que transcurrido el plazo que la ley concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular aquélla no la hace. Por disposición de la propia ley se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular; generándose el derecho del interesado para impugnar la resolución negativa mediante el juicio anulatorio. La autoridad, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 215 del Código Federal Tributario, en su oficio de contestación a la demanda de nulidad, debe fundar y motivar ante el Tribunal Fiscal de la Federación la negativa anticipándose a los razonamientos que pudieran servir de fundamentación y motivación a la autoridad, debe argumentar sobre la ilegalidad de la resolución ficta, y si sus conceptos de anulación están estructurados a fin de desvirtuarla es evidente que no se puede decretar la inoperancia de los agravios, la autoridad fiscal obra incorrectamente si omite analizar los argumentos que la parte actora hizo en su demanda, haciendo que debe ser en la ampliación en donde controviere los fundamentos y motivos de la autoridad, es en cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad debe hacer el estudio de todos los puntos controvertidos.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo 5491. Adolfo Moreno Cruz. 4 de abril de 1991. Unanimidad de votos.
Promotor: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Oscar Germán Cendejas Gleason.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Epoca: 8a.

Tomo: 9 - mayo

Página: 471

NEGATIVA FISCAL. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, NO PUEDE
DECLARAR SU VALIDEZ FUNDANDOSE EN CAUSAS DE LA INSTANCIA INTENTADA.

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación señala: "Las instancias o peticiones que formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 4 meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte". De lo anterior se advierte que, cuando la autoridad no contesta en el término del artículo antes transcrito señala, la instancia o petición que se formula, se deberá estimar que la autoridad resolvió negativamente, en cuanto al fondo de lo solicitado por el interesado, no respecto a la procedencia de la vía intentada, lo anterior, se corrobora con lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, el que precisa sustancialmente que al dar contestación a la demanda, la autoridad, deberá expresar los hechos y el derecho en que se funda la resolución negativa ficta, de ahí que resulte evidente, que nada puede alegar respecto a la procedencia de la instancia, sino únicamente en cuanto a la legalidad de su negativa; en consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación debe pronunciarse respecto del fondo de la negativa ficta demandada, y no tratar aspectos de procedencia del recurso, pues deberá ponerse de relieve que lo que generó la negativa ficta, fue el no dictar expresamente resolución dentro del término legal y no aspectos de la procedencia del mismo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1382/91. Impulsora Tlaxcalteca de Industrias, S.A. de C.V. 17 de octubre de 1991. Unanimidad de Votos. ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

En el mismo sentido, existen tesis y jurisprudencias originarias del propio Tribunal Fiscal de la Federación que dirigidas en forma particular al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se expresan así:

Jurisprudencia establecida durante el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996.

NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA EN CUALQUIER ASUNTO QUE SEA
COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL.- La figura de la negatividad ficta debe ser atribuible a las
autoridades fiscales o administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares, en el
término que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en relación con cuestiones que
corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, llegando inclusive a presentarse ésta
situación, cuando los organismos descentralizados encargados de otorgar las pensiones civiles o militares
no resuelven las solicitudes de los beneficios en el lapso de 90 días.

C.S. No. 5/70.- Resuelta el 10 de octubre de 1992 por Unanimidad de Votos.

R.T.F. AÑO XXXVI, Cuarto Trimestre de 1992, T. 50

JURISPRUDENCIA NUMERO 125 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION.

NEGATIVA FICTA.- EL TÉRMINO DE 90 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO
92 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS.- La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de
la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o
peticiones de los particulares en el término de 90 días, en relación con cuestiones que corresponden a la
competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente
a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente el Tribunal Fiscal de la Federación sólo
tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia
el legislador estimó innecesario hacer previsiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa
ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende el artículo
105 de la Ley Orgánica del Tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia del Tribunal
Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que
dispone el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la
negatividad ficta tiene por objeto hacer posible el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa y
concretamente al juicio de nulidad ante éste Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede
legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades
administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional
de éste propio Cuerpo Colegiado.

Revisión número 701/78.- Resuelta en sesión de 18 de febrero de 1982, por Unanimidad
6 Votos.

Revisión número 692/81.- Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por Mayoría de 6
votos y 1 voto en contra.

Revisión número 1541/80.- Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por mayoría de 6
votos y 1 voto en contra. (Texto aprobado en sesión de 6 de abril de 1982).

Publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Año IV, No. 28 de abril de
1982. p.376.

La práctica vivida por los postulantes en relación al tema que nos ocupa, por cierto, a
través un número amplísimo de juicios que ponían en tela de juicio el carácter del I.S.S.T.E. para efectos
de procedencia de éstos, orillaron a los Tribunales Colegiados de nuestro país a la emisión de tesis que
orientaran la solución a la problemática; lamentablemente, lejos de conseguir ese fin, los Tribunales de
juicio fueron fuente de creación de tesis contradictorias entre sí, donde se notaba el criterio subjetivo de
cada uno de los entes que les dan vida.

Al complicarse un poco más el problema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
cabeza y máximo órgano de la actividad jurisdiccional en nuestro país, resolviendo la contradicción de
tesis, adopta y sustenta el siguiente criterio:

“Contradicción de Tesis 76/97.

NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE
RECLAMACIONES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS.- De conformidad con lo dispuesto por el
artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura de la negativa ficta, se configura respecto de
instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales que no sean resueltas en un plazo de tres
meses; sin embargo, de la interpretación sistemática de éste precepto con el artículo 11 de la Ley Orgánica
del Tribunal Fiscal de la Federación, se concluye que la figura de la negativa ficta, que esa norma
contempla, no se restringe únicamente a las autoridades de carácter fiscal, sino que su aplicación, se

tiende a las autoridades administrativas, cuyas resoluciones expresas se encuentran sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es un órgano típicamente administrativo, ya que sus resoluciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del mencionado artículo 11 de su Ley Orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representa los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversas y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que dicten en materia de pensiones civiles, sean estas con cargo al Fideicomiso Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por tanto puede concluirse que el silencio de éste Instituto de Seguridad Social también constituye la figura de la negativa ficta.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Juan Días Romero, Mariano Azuela Guitrón, Guillermo Y. Ortiz Mayagoitia, Presidente y Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ausente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, previo aviso dado a la Presidencia.”

- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, COMPETENCIA DE ESTE PARA CONOCER DE ASUNTOS EN MATERIA PENSIONARIA CIVIL.

Recordando, la regulación de la negativa ficta en el ordenamiento fiscal federal data del 1.º de enero de 1937 en que comenzó a regir la Ley de Justicia Fiscal, misma que en su artículo 16 previó: “el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en treinta días.”

Lo anterior pone de manifiesto que desde sus orígenes, la institución de la negativa ficta se estableció como un asunto de la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, así también desde un principio se estableció su naturaleza y objetivos, precisándose en la exposición de motivos de la mencionada ley, que el propósito de la institución es que, en paralelo a la garantía constitucional consagrada en el derecho de petición, el gobernado cuente con “... una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la

fensa jurisdiccional de sus intereses respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del encio de la autoridad ...”

Para el legislador fue claro que la negativa ficta era una cuestión de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que se estableció en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, enseguida el artículo 14 que establecía las hipótesis de impugnación de resoluciones expresas, en el Capítulo segundo de dicha Ley, denominado “De la competencia”. Por tanto, al seguir la institución, nació como complemento de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación respecto de las resoluciones expresas.

Posteriormente, se mantuvo la disposición legal en los mismos términos, por el Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1o. de enero de 1939; ordenamiento que la mantuvo en el artículo 162 ya mencionado, conservándose en paralelo a la competencia sobre resoluciones expresas previstas en el artículo 160.

La razón de su establecimiento en el Código Fiscal de la Federación de 1938 radica en la técnica legislativa que se siguió de codificar los preceptos relativos a competencia y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, instaurado dos años antes, en unión de las disposiciones relativas al procedimiento y a los recursos en el juicio de anulación que se sigue ante el propio Tribunal.

Es por ello conveniente recordar que desde el año de 1937 en que se inicia la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal, hasta el año de 1967 en que el referido Código Fiscal de la Federación de 1938 fue abrogado, la disposición de la negativa ficta se mantuvo en el mismo Título y Capítulo referentes a la competencia del Tribunal en cita, que es el lugar conceptual en el que, siguiendo una sistemática científica, debe ser colocada legislativamente.

No obstante las razones de orden lógico y científico anteriores, al expedirse la Primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1967, se separan del nuevo Código Fiscal de la Federación, las materias relativas a organización y competencia de aquél órgano jurisdiccional de todas las referentes al procedimiento, de tal manera que el legislador decide que el precepto relativo a la negativa ficta se conserve en el Código en el artículo 92, es decir, en una disposición muy alejada de las correspondientes al juicio de anulación.

Si bien la decisión de técnica legislativa no fue correcta, no por ello debe desorientarse al criterio científico que debe regir en la interpretación de una norma, y más aún, en la formación de la jurisprudencia.

Por ello, a pesar de la separación formal del precepto, la disposición de la negativa ficta es una regla de competencia material del Tribunal que nos ocupa, independientemente que también significa la creación de un derecho en favor del particular y, más que un derecho sustantivo, el establecimiento de una acción procesal para hacer efectivo aquél, para citar la que parece ser, ratio legis, su inclusión el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación de 1967.

En lo que toca al texto de dicha disposición, se empleó uno, muy similar al de la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de la Federación de 1938 la redacción fue la siguiente:

“Artículo 92.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en 90 días. El silencio de la autoridad se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda”.

Por lo que toca al Código Fiscal de la Federación en vigor, inició vigencia en sus primeros Títulos con fecha 1o. de enero de 1983, ya dijimos en el apartado anterior, e incluye la negativa ficta en el siguiente precepto:

“Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 3 meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa a cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta dicte.”

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de 8 meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido”.

En lo que concierne a la competencia metrial del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los asuntos referenyes a las pensiones civiles y militares, la primera referencia legislativa la encontramos en los artículo 7 y 8 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941 los que, si bien no precisaron el carácter de las autoridades que otorgan dichas pensiones, concedieron dicha competencia al mencionado Tribunal para conocer de las controversias que resultaren de su pago, en los siguientes términos:

“Artículo 7o.- Quienes perciban pensiones de derecho, ya sea de carácter civil o militar, a cargo al erario Federal, están obligados a presentar ante el Tribunal Fiscal de la Federación su inconformidad con la cuota asignada dentro de los 15 días hábiles siguientes al del primer cobro. Cuando la inconformidad sea por el otorgamiento de una compensación, porqu el interesado estime que le corresponde haber de retiro o pensión, será condición indispensable para tramitar la demanda, que el mismo otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación cobrada, para garantizar la ejecución de ésta en caso de que prospere la demanda, pasado el plazo señalado, caducará el derecho y pasará estado para todos sus efectos la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que haya otorgado o sancionado el beneficio”.

“Artículo 8o.- Quien creyendo tener derecho a una pensión, haber de retiro o compensación, recibiere decisión adversa de la autoridad competente, deberá formular también reclamación ante el Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los 15 días siguientes a que en que se le notifique el acuerdo respectivo.

Las sentencias que el Tribunal Fiscal de la Federación dicte en los casos a que se refiere el artículo y el anterior, respecto a reclamaciones que tengan por causa la prestación de servicios en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, sólo se limitarán a depurar las resoluciones pecuniarias a cargo del Gobierno Federal, pero no tendrán efectos sobre jerarquía, servicios y situaciones militares, reconocidas o desconocidas por la Secretaría de la defensa Nacional o de Marina, en su caso.

Quando se niegue el beneficio, porque el interesado o casuante no tenga reconocida personalidad militar alguna, será necesario que, previamente, la autoridad judicial federal competente vuelva en definitiva sobre la calidad militar en los términos del artículo 71 de la Ley de retiros y pensiones Militares y demás leyes militares relativas vigentes”.

La lectura de los preceptos mencionados permite descubrir, que para el legislador fue fundamental señalar la competencia jurisdiccional en este tipo de asuntos, dependiendo ésta, básicamente, de la circunstancia de que la pensión, haber de reito o compensación fuese una obligación pecuniaria “a cargo del Erario federal”. Este supuesto que destaca sobremanera, al grado de que son disposiciones que deben precisarse en modo absoluto, el nombre de las autoridades que pagaren los créditos respectivos, siendo lo importante que éstos fuesen responsabilidad del fisco federal. Dado que el propósito primordial de la ley que nos ocupa, fue la depuración de toda obligación pecuniaria y de todo crédito a cargo del gobierno federal.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se estableció como ya sabemos, a partir del 1.º de enero de 1960, al entrar en vigor su ley promulgada el 20 de diciembre de 1959.

Ahora bien, por derecho publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1965, (con vigencia a partir del 1.º de enero de 1966) se reformó el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación (de 1938) para regular con toda precisión y claridad la competencia del tribunal para resolver los asuntos pensionarios respecto de resoluciones expresas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado recién creado conservando la misma competencia para los casos en que la pensión fuese a cargo del Fisco Federal. Dicha disposición estableció:

“Artículo 160.- Las salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

IX.- Contra las resoluciones administrativas de carácter definitivo dictadas en materia de pensiones civiles, con cargo del Erario Federal o al INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO”.

La mención anterior, es la primera que se encuentra en nuestra legislación que otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de resoluciones en materia pensionaria con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 24 de diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, estableció lo siguiente:

“Artículo 22.- Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de resoluciones definitivas que se indican a continuación:

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”

Cabe mencionar que en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en cita, se manifestó respecto del tema que nos interesa lo siguiente:

“La confianza que el Tribunal Fiscal de la Federación ha merecido revela el hecho de que, oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás se ha modificado o para ampliarla. Así, después de la ampliación de competencia que le otorgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal del 31 de diciembre de 1941, pueden destacarse las reformas siguientes: las que entraron en vigor en enero de 1943 atribuyendo al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento de los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos privados de la Ley del Seguro Social; las de junio del mismo año que establecían una competencia contenciosa administrativa para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas, las de enero de 1947 que encomendaron al propio Tribunal el conocimiento de la Justicia Fiscal en asuntos del Distrito Federal; las de enero de 1962 que le dieron competencia para decidir controversias suscitadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del poder ejecutivo; y, último, las de enero de 1966 que ampliaron su jurisdicción para conocer de los juicios iniciados en contra de acuerdos en materia de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como en contra de las resoluciones que impusieron multas definitivas dictadas por las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.”

El artículo Tercero Transitorio de la ley en comento derogó los artículos 7 y 8 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 señalaba en su artículo 23 la letra:

“Artículo 23.- Las salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente en su artículo 11 establece:

“Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones que se indican a continuación:

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”

En lo que toca a los antecedentes jurisdiccionales de la cuestión, podemos citar un caso interesante muy ilustrativo de la evolución observada en ésta materia acerca de la comprensión del asunto y su apropiada interpretación.

El caso aludido fue resuelto hace 28 años, esto es, el 13 de enero de 1970, según el cual el Tribunal Fiscal de la Federación esclareció la procedencia de la becativa ficta en materia pensionaria, incluso respecto de pensiones militares, aspecto de mayor dificultad. Este caso es consultable en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, números 397 a 399, correspondiente a los meses enero a marzo de 1970, páginas 14 a 23.

La argumentación del pleno del Tribunal se centró, en el tópico de la procedencia del juicio fiscal, bajo el postulado de que “la materia pensionaria ... forma parte del derecho fiscal”.

La tesis se apoyó en 3 distintos razonamientos, de los cuales dos fueron confirmados por la legislación y la jurisprudencia de aquél tiempo, el tanto que, el tercero fue entendido en la parte total y modular conforme el postulado jurídico de referencia.

Así se sostuvo que el derecho positivo apoya las tesis, dado que desde la expedición de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal antes citada, ya se había dado competencia al Tribunal para dar competencia de créditos adeudados por el Gobierno y señaladamente en materia de pensiones civiles y militares, por lo que en su exposición de motivos se había puntualizado que el paso permitía avanzar de la materia tributaria y alcanzar un campo mucho más amplio, constituido por los asuntos fiscales.

La cuestión medular fue examinada por el tribunal en ese caso y en muchos otros casos antes y después de esa fecha, llegándose a la conclusión de que en éstos asuntos, el juicio de procedencia es procedente en razón de satisfacerse la competencia material del propio Tribunal.

En el asunto analizado, los razonamientos del pleno del Tribunal para declarar infundado el recurso de revisión, confirmando la negativa de sobreseimiento impugnada, fueron los siguientes:

“Por lo que se refiere al primer agravio formulado por la recurrente debe considerarse atendido atento a que si bien es cierto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre las facultades que está investida, figuran algunas que son fiscales, también lo es que la materia pensionaria, de que también conoce la expresada Secretaría, forma parte del derecho fiscal. La anterior afirmación tiene su origen en el mismo derecho positivo. En efecto, la Ley de depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, dió competencia a éste Tribunal para conocer de créditos a cargo del Estado y señaladamente en materia de pensiones civiles y militares, así, en la exposición de motivos de dicho cuerpo legal se estableció que hasta el momento el propio Tribunal venía conociendo sólo de materia tributaria; pero que a partir de ese momento, se ampliaba su competencia a términos que no eran tributarios, pero sí fiscales. Por lo que se refiere al Código Fiscal de la Federación en vigor, aún cuando el legislador empleó en el artículo 22 del propio Código el término “autoridad fiscal” en otros preceptos del mismo cuerpo legal habla de “autoridad administrativa”, lo que permite pensar que usó en dicho artículo la especie poligénero; de donde es posible concluir que cuando se refiere a “autoridad fiscal” puede entenderse “autoridad administrativa”. Por otro lado, desde el punto de vista doctrinario aún cuando no existe unanimidad al respecto, es factible sostener el carácter fiscal de dicha materia pensionaria, dado que el fisco no es sino la creación jurídica-económica del Estado; en consecuencia, si en el caso se está en presencia de una obligación a cargo del Estado o de una obligación pecuniaria correspondiente al mismo, tendrá carácter fiscal en esas condiciones, la autoridad que actúe en dicha materia fiscal, participando de dicho carácter; de donde se sigue que la Dirección de Crédito en la especie, obró como autoridad fiscal. por lo que es posible concluir que si dicha autoridad se abstuvo de concluir una instancia de particular hecha valer ante ella, se configuró la negativa ficta, puesto que, por un lado, dicha negativa ficta no es sino un procedimiento técnico para dar lugar al particular para defenderse ante el silencio de la autoridad y por otro lado, si como tiene expuesto la abstención corresponde a una autoridad fiscal, compete a éste Tribunal juzgar sobre la legalidad de dicha negativa ficta. De todo lo anteriormente dicho, cabe concluir que no resulta cierto que la sentenciadora haya violado en perjuicio de la recurrente, los artículos 92, 190 fracciones I, VII y VIII, 191 fracción II y 222 fracción III del Código Fiscal de la Federación, así como el artículo 22 fracción V de la Ley Orgánica de éste Tribunal en relación con el artículo 6 de la Ley de secretaría y Departamentos de

ado, ya que la negativa de sobreseimiento formulada por la sala en la interlocutoria correspondiente, se encuentra apegada a derecho según lo que se ha expuesto.”

De lo anterior se sigue que lo realmente relevante en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para resolver los asuntos de la negativa ficta, es que la cuestión relativa a la naturaleza fiscal de las autoridades a quienes se atribuye dicha negativa, debe entenderse satisfecha ampliamente en los casos pensionarios ya que en ellos se está en presencia de una prestación pecuniaria a cargo del fisco, o de una obligación correspondiente al mismo, por lo que tienen también carácter fiscal las autoridades que intervienen en dicha materia pensionaria.

Criterio expresado que se corrobora con el texto de algunas jurisprudencias.

* Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Epoca: 8a.

Tomo: 8- septiembre

Página: 161

NEGATIVA FICTA. NO PRODUCE SU IMPUGNACION ANTE LA PROPIA AUTORIDAD QUE INCURRIO EN LA.

Siendo la negativa ficta una ficción jurídica creada por el legislador en virtud de la cual, cuando una petición, instancia o recurso fiscal instaurado por un particular no es resuelto en un plazo de 4 meses (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación), se entiende resuelto negativamente y tiene como finalidad dejar al particular en aptitud de combatir por los medios legales dicha resolución, en esas circunstancias, ante la presencia de una resolución negativa que se considera acto definitivo de la autoridad, el único medio de impugnación lo es a través de la instauración del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, varias son las razones que permiten sostener la anterior afirmación, dos de las cuales son jurídicas por derivar expresamente de la ley y la tercera es de índole práctico, a saber: a) de la interpretación sistemática de los artículos 37 y 207 del Código Fiscal de la Federación, se obtiene que la demanda debe presentarse al Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación del acto impugnado, excepto en el caso mencionado en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, donde expresamente se previene que, tratándose de negativa ficta el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa en éste aspecto, es de considerarse

una resolución de negativa ficta nunca es realmente notificada al particular y, por éste motivo, el Tribunal Fiscal de la Federación exime del plazo de 45 días para promover la demanda ante el Tribunal; b) por otro lado, resulta lógico cuestionar el hecho de que es difícil impugnar una resolución que se desconoce y, por la misma razón, se desconoce también su fundamento y su motivación, encontrándose en desfavor del particular para combatirla; sin embargo, ésta situación se encuentra resuelta por el Código de Procedimientos de la Federación; cuyo artículo 210 concede al demandante el derecho de ampliar su demanda dentro de los 45 días siguientes al en que surte efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, lo anterior es evidente, toda vez que en la contestación de la demanda de nulidad la autoridad fundamentará y motivará su actuación y hasta entonces el particular conocerá dichos fundamentos, y es hasta ese momento en el que podrá combatir pública y eficazmente la resolución que le es desfavorable; c) Finalmente, una razón práctica que hace concluir que la impugnación de éste tipo de resoluciones no puede hacerse valer ante la propia autoridad administrativa lo es el simple hecho que al no haberse resuelto la petición formulada por el particular dentro del término legalmente establecido, bien puede igualmente dejar de resolver indefinidamente las subsecuentes promociones que aquél le haga, ocasionándole un perjuicio mayor, lo que hace necesario por un sólo principio de seguridad jurídica, que la impugnación correspondiente a una resolución negativa ficta se haga ante una autoridad diversa de la administrativa, que no es otra más que el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que se corrobora con la jurisprudencia que de tal figura jurídica así como de su impugnación mediante el juicio anulatorio, hace el señalamiento tributario federal.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 394/91. Gloria Violeta Contreras. 9 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

¿SOBRESEIMIENTO COMO UNICO CAMINO A SEGUIR PARA RESOLVER EL PROBLEMA?

Para comenzar, precisaremos el significado del término sobreseimiento.

“Sobreseimiento.- Del latín *supersedere* significa desistir de la pretensión que se tenía. solución de un tribunal por la cual se da por terminado un proceso penal o de otra materia, o bien se suspende indefinidamente su tramitación, por no existir méritos suficientes para seguir adelante.”³⁴

“Se entiende, en general, por sobreseimiento la detención del curso de un proceso por falta sus elementos constitutivos de carácter fundamental.”³⁵

Bajo éste orden de ideas, diremos que viene a colación el tema sobreseimiento al caso en estudio, toda vez que fue el camino seguido por la autoridad jurisdiccional, específicamente el Tribunal Fiscal de la Federación en un principio para resolver las controversias que en materia de pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se le sometían para su conocimiento y resolución; juicios en los que la el Instituto señalado como autoridad demandada, conseguía a su favor el fallo que sobreseía el juicio con ayuda de los siguientes argumentos que en forma ‘machote’, se presentaban en todos los juicios sin mayor variación que los datos específicos de cada asunto.

Expresándose las contestaciones del Instituto demandado, en relación a las demandas interpuestas en su contra, en el siguiente sentido:

* CONTESTACION DE LA DEMANDA INTERPUESTA POR EL PENSIONADO O JUBILADO ANTE LAS SALAS REGIONALES DEL REFERIDO TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

“ ACTO IMPUGNADO

La pretendida negativa ficta recaída al escrito presentado ante el Subdirector General de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través del cual se solicita el incremento de la cuota pensionaria conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto.

MARGAIN MACOUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. De anulación o de ilegitimidad. Edit. Porrúa. México, D.F., 1988 pág. 387

ALSINA, Hugo. Estudio de Derecho Procesal en Honor de Hugo Alsina. Sucesiones de Cía. Argentina de editores, S.R.L., Buenos, Aires, Argentina, 1946 pág. 3

IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

PRIMERO.- El presente juicio es improcedente de conformidad con las causales previstas en las fracciones II y XI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 37 y 203 del artículo II del mismo ordenamiento legal, ante la inexistencia del acto señalado como impugnado, ya que en la materia administrativa de seguridad social no se prevé la figura de la negativa ficta.

En efecto, el primero de los preceptos citados señala como causa de improcedencia del juicio la impugnación de un acto que no corresponde conocer al Tribunal, así como también cuando de las instancias de autos apareciera claramente que no existe el acto reclamado.

Por su parte, el artículo 37 del Código invocado, señala que la negativa ficta se configura por la falta de contestación de las autoridades fiscales a las instancias o peticiones que hayan formulado ante ellas cuando no se efectúa dentro del plazo de 4 meses.

Del precepto anterior se advierte que la falta de contestación a las instancias o peticiones sólo puede configurarse como negativa ficta si se dan los requisitos siguientes:

- 1.- Que exista la presentación de la instancia o petición.
- 2.- Que debe ser formulada ante las autoridades fiscales.
- 3.- Que transcurra el plazo de 4 meses sin que la autoridad haya dado contestación.

En estas condiciones, se aprecia que la disposición legal que prevé la figura de la negativa ficta no se refiere a las constancias o peticiones formuladas ante toda autoridad, sino que concretamente señala que es respecto de aquellas que se formulan ante las autoridades administrativas de carácter fiscal.

Por ello la figura jurídica sólo puede aplicarse cuando se trate de autoridades fiscales.

Como se puede apreciar de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la misma no se prevé la figura de la negativa ficta como tampoco se contempla la posibilidad de aplicar supletoriamente las disposiciones del Código Fiscal de la Federación,

ón por la cual es evidente que no puede aplicarse a la autoridad que se representa, la disposición que prevé dicha figura.

Es el caso si bien es cierto, que se elevó una instancia o petición ante una autoridad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también lo es que no se presentó dentro del ámbito competencial específico de carácter fiscal además de que la autoridad ante la que se presentó la autoridad no es una autoridad fiscal.

En efecto, la instancia que nos ocupa se presentó ante una autoridad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyas facultades corresponden al ramo de prestaciones de seguridad social y de ninguna manera tienen el carácter de fiscales.

En consecuencia no se dan los supuestos legales para considerar que pueda aplicarse la figura de la negativa ficta en la materia específica de que conoce las autoridades administrativas presentadas, máxime que es requisito sine-cua-non para considerar las existencias de tal figura, que la ley así lo establezca expresamente, pues de lo contrario se está ampliando el sentido de la disposición legal y como consecuencia el ámbito competencial de ese H. Tribunal Administrativo, contraviniendo el principio de legalidad, ya que las autoridades sólo pueden hacer lo que expremamente les permite la Ley.

Más aún cabe señalar que la figura de la negativa ficta solamente se encuentra contemplada dentro de los siguientes elementos: Ley Federal de Competencia Económica, Ley del Banco de México, Ley federal de Procedimientos Administrativos y Código Fiscal de la Federación; sin embargo, la ley de éste Instituto no se contempla dicha figura y menos aún la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, de modo tal que no existe fundamento legal alguno para considerar que en contra de éstas autoridades administrativas, puede configurarse la multicitada negativa ficta.

SEGUNDO.- En el supuesto no concedido de que llegara a considerarse que en la materia administrativa específica sí se prevé la negativa ficta y que se estimara configurada, el juicio también resultaría improcedente con base en los artículos 202 fracción VI del Código Fiscal de la Federación, en relación con los diversos 203, fracción II del mismo ordenamiento y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como 162 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al respecto, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que las salas regionales de ese H. Tribunal conocerán de resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas cuando no admiten recursos administrativos o que la interposición de ellos sea optativa para el interesado.

En consecuencia, el juicio ante ese Tribunal es improcedente contra actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, excepto aquéllos cuya interposición sea optativa.”

Vigentes hasta diciembre de 1998, estuvo el recurso de apelación contemplado como una instancia más para las autoridades promoventes, en el Código Fiscal de la Federación, mismo que en casos como el que nos ocupa, se utilizó por el Instituto multirreferido, de la siguiente manera, en forma general:

* RECURSO DE APELACION INTERPUESTO POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, COMBATIENDO LAS SENTENCIAS DE PRIMERA INSTANCIA EMITIDAS POR LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Y PRESENTADO ANTE LA SALA SUPERIOR DEL MISMO.

“AGRAVIOS

PRIMERO.- Violación a los artículos 202 fracción II y XI, 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación en relación con el diverso 37 del mismo ordenamiento legal, en su texto vigente hasta el día 31 de diciembre de 1995, así como a las tesis de jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación número 125 denominado: “NEGATIVA FICTA.- EL TERMINO DE 90 DIAS ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 92 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS”, publicado en la Jurisprudencia del mismo Tribunal 1977-1993 a fojas 389.

En la sentencia que se cuestiona, la sala fiscal señala que:

“... Tal como se señaló con antelación es claro que se configura la negativa ficta impugnada por la hoy actora, toda vez que en el caso específico la autoridad no dió contestación a la

instancia presentada por el particular en el término de ley, ni mucho menos antes de la presentación de la demanda.”

Aplicando para ello la jurisprudencia 125, establecida por la Sala Superior que lleva como
pro:

“NEGATIVA FICTA.- EN EL TERMINO DE 90 DIAS ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 92 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS”.

La consideración de la sala fiscal en la sentencia, causa agravio a la parte que represento, cada vez que realiza una errónea interpretación del contenido del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al determinar que la figura jurídica de la negativa ficta se aplica ante solicitudes que son presentadas ante una autoridad que no es fiscal.

Ciertamente, de acuerdo con el artículo 37 del código citado, se determinaba que “las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 4 meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar que ésta dicte”.

Del precepto legal mencionado se advierte que las instancias o peticiones respecto de las que se configura la negativa ficta, deben ser aquellas que se presentan ante autoridades fiscales que no son contestadas dentro del plazo de 4 meses.

En el presente caso, si bien es cierto que existió una solicitud de incremento a la cuota ordinaria de pensión y ésta no fue contestada de manera expresa dentro del plazo de 4 meses por la autoridad ante quien fue elevada, también lo es que la autoridad ante quien fue presentada la promoción, no es de carácter fiscal sino que corresponde al ámbito competencial meramente administrativo en materia de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, es el caso que la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé tal figura jurídica, lo cual es un requisito sine-cua-non para considerar la existencia de un acto presunto como lo es la negativa ficta y atribuirle en ese sentido a la autoridad correspondiente.

La negativa ficta no opera legalmente, respecto de una solicitud presentada ante autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en materia de incremento a la cuota diaria de pensión en virtud de que conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura solo se presenta respecto de instancias o peticiones que se formulan ante autoridades de naturaleza fiscal.

En estas condiciones es claro que no se dan los supuestos de la norma legal que expresamente señala que la negativa ficta se configura tratándose de instancias o peticiones presentadas ante autoridades fiscales y por tanto el presente juicio es improcedente por inexistencia del acto impugnado, ya que estamos en presencia de autoridad administrativa en el sentido formal y material.

Por lo tanto, es indebida la aplicación que formula la a quo respecto del artículo 23 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que si bien es cierto que en el mismo se señala la competencia en materia de pensiones civiles sea con cargo al Erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero es el caso que la competencia de los actos presuntos no se dan por voluntad del interesado, de la autoridad administrativa o jurisdiccional, sino porque el sentido de acto presunto lo prevé la ley.

Es por ello que la negativa ficta, esa ficción la debe contemplar expresamente la ley respecto de determinadas instancias y en el caso se trata de instancias o peticiones a las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cuando en su ley no establece precepto alguno que contemple la negativa ficta.

En consecuencia no es fundado que con la finalidad de hacer posible el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, se amplíe la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de un acto presunto que no prevé la ley, ya que ello importaría unaviolación principio de igualdad, porque la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

De tal manera que en el caso a que se refiere dicho precepto, se debe estar en lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, y a la propia ley, pero resulta que el cuestionamiento de la negativa ficta no se trata de procedimiento ni en ninguno de los alcances de la sentencia, sino a la procedencia del juicio.

No es obice para la anterior conclusión lo sostenido en la tesis de jurisprudencia fijada por el Tribunal Fiscal de la Federación que se identifica con el rubro de:

“NEGATIVA FICTA.- EL TERMINO DE 90 DIAS ESTABLECIDO EN EL ARTICULO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.”, por las razones siguientes:

1.- Del texto de las tesis jurisprudenciales referidas, se advierte que cuestionó la posición legal que estableció en el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, que en su momento adoptó la negativa ficta, aprobando el texto en sesión del 6 de abril de 1982, y no el artículo 37 del código vigente.

2.- Las razones que se consideran en la tesis en cuestión ya no son aceptables en la actualidad, habida cuenta de que considera que si el precepto se refiere expresamente a las autoridades fiscales, “... ello se explica porque originalmente el Tribunal Fiscal de la Federación sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe entenderse que al irse ampliando su competencia, el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa aplicación tenía las características de todo el sistema del juicio de nulidad.”

Lo anterior no es aceptable en la actualidad, dado que si bien el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación contiene en esencia el sentido normativo del que fuera el artículo 92 del mismo código, también es cierto que precisamente al ser reformado el precepto, el legislador nuevamente insistió en señalar de manera clara que la negativa se configuraría respecto de instancias o peticiones que se presenten ante las autoridades fiscales, por lo que si realmente hubiera sido la intención del legislador ampliar tal figura a otras materias que son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así lo habría establecido en la reforma al precepto legal.

Por lo tanto respecto de la solicitud que nos ocupa no se configura la negativa ficta, ya que no se dan los supuestos del precepto que contempla dicha figura jurídica, porque si bien estamos en presencia de una solicitud y se ha dado el silencio de la autoridad, también lo es que ésta no es de la naturaleza que precisa la ley.

Por ello, la correcta interpretación que debe darse al artículo 37 del código invocado, es que la negativa ficta sólo se configura respecto de instancias o peticiones que se elevan ante autoridades

cales y no como en el presente caso que se trata de una solicitud de incremento de pensión ante autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que son de la competencia administrativa en el ramo de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, y por lo tanto, no se configura el supuesto del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Es más, el artículo 37 cuestionado se encuentra dentro del título III, denominado "De las facultades de las Autoridades Fiscales", por lo que no puede aplicarse a las autoridades que actúan por virtud de facultades meramente administrativas, como en el presente caso sucede con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en materia de solicitudes de pensión, por lo que es una autoridad formal y materialmente administrativa en el caso.

Más aún, la negativa ficta únicamente se configuraría en el caso de que el pensionista hubiese agotado la definitividad a que se refiere el artículo 162 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que sí es una autoridad formal y materialmente fiscal, y solamente si está en conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, como facultada para resolver en definitiva, incurriera en la falta de contestación dentro del plazo de 4 meses, entonces sí sería aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

En apoyo a lo anterior, cabe citar la tesis siguiente:

NEGATIVA FICTA, SOLO OPERA RESPECTO DE AUTORIDADES FISCALES (ARTICULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).- La expresión "autoridades fiscales" empleada por el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que prevé la figura de la negativa ficta, no debe confundirse con el término "autoridades administrativas" que en su sentido lato se consigna en algunas disposiciones del propio ordenamiento, pues aunque las autoridades fiscales tienen ese carácter, no toda autoridad administrativa es fiscal, por eso, al establecer el aforamiento que "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 4 meses", debe entenderse que la negativa ficta opera únicamente respecto de peticiones no contestadas por las autoridades fiscales o bien por autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, pues se trata de una norma que forma parte del sistema de disposiciones reguladas "de las facultades de las autoridades fiscales" a que se refiere el Título III, Capítulo Único del Código Fiscal de la Federación. Así, el numeral 37 en cita no tiene el alcance de comprender en la negativa ficta las peticiones no contestadas por las autoridades formal y materialmente administrativas respecto de cuestiones diversas al orden fiscal, puesto que no fue esa la intención del legislador.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión Fiscal 19/95. Subdirector general Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 10 de mayo de 1995. Unanimidad de Votos. Ponente: Arturo Barocio Villalobos. Secretario: Carlos Rafael Domínguez Avilán.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9a. Epoca. Tomo I. junio de 1995. Tesis 7. Segunda. 5a. página 482

NEGATIVA FICTA, SU OPERACION (INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO).- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como organismo descentralizado, es una autoridad formalmente administrativa aunque materialmente fiscal, si el asunto de que se trata es de naturaleza fiscal (verbigracia, cuestiones relacionadas con aportaciones de seguridad social) evento en el que cobra vigencia el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación que prevé la negativa ficta pues dicha figura jurídica opera únicamente respecto de autoridades fiscales o bien de autoridades formales administrativas pero materialmente fiscales: en cambio, el propio Instituto es una autoridad formal y materialmente administrativa cuando lo discutido está vinculado con prestaciones de seguridad social, como lo es el incremento de una pensión jubilatoria, situación que de modo alguno versa sobre aspectos de naturaleza fiscal y no se ubica, por tanto, en la hipótesis prevista por la norma en cita que, como se ve, no tiene ese alcance.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión Fiscal 19/95. Subdirección General Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 10 e mayo de 1995. Unanimidad de Votos. ponente: Arturo Barocio Villalobos. Secretario: Carlos Rafael Domínguez Avilán.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9a. Epoca. Tomo I. junio de 1995. Tesis V. Segundo. 4a. página 482.

NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA DE LA. (I.S.S.S.T.E.).- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura jurídica de la negativa ficta, solo

configura respecto de instancias o peticiones que se presenten ante autoridades de naturaleza fiscal, esto que dicho precepto establece expresamente que: "las instancias o peticiones que formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 4 meses. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución o bien, esperar a que ésta se dicte. Cuando se requiera a promovente que cumpla con los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido". Consecuentemente, si existe una solicitud de incremento a la cuota diaria de pensión y ésta no fue contestada de manera expresa dentro del plazo señalado por el artículo antes citado por la autoridad denominada ante quien fue elevada dicha petición, también lo es que la naturaleza de dicha autoridad que recibió la solicitud no es de carácter fiscal sino que corresponde al ámbito competencial meramente administrativo en materia de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, advirtiéndose que la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no prevé la figura jurídica de la negativa ficta, lo cual es un requisito sine-cua-non, para considerar la existencia de éste acto y poderse lo atribuir en éste sentido a la autoridad correspondiente. Por ende, la causal de improcedencia prevista por el artículo en comento, que hizo valer la recurrente en el juicio de nulidad se surte plenamente en la especie.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

VIII.1ºJ/4 "

Haciendo notar que a pesar de lo convincente que pudieran parecer dichos argumentos, por todo lo expuesto a lo largo del desarrollo de éste capítulo, no le asiste la razón a la autoridad demandada, al tratar de ir, bajo nuestra personal opinión, en contra de un legítimo interés de los particulares.

5.- ULTIMO RECURSO: EL JUICIO DE AMPARO.

Aún cuando en la mayoría de las ocasiones se concedía la razón al particular demandante, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que conoció del gran número de juicios de apelación promovidos ante competencia durante el año de 1997, decidió tomar un criterio por medio del cual inclinaba la balanza en forma errónea hacia el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo cual orilló a los pensiones y jubilados, actores en los juicios, a acudir ante la máxima instancia de nuestros procesos legales, el Juicio de Amparo a través del cual se manifestaron

argumentos que como ya vimos contradictorios en inicio, pero aclarados por la propia Corte, de entre los cuales podemos señalar algunos como los siguientes para obtener el resultado del otorgamiento del amparo y Protección de la Justicia Federal hacia los quejosos.

“Interpongo el presente juicio de garantías para efecto de que la Justicia de la Unión me compare y proteja de las autoridades y actos reclamados. Para efectos de que no se viole en mi perjuicio la Ley Procesal del Trabajo, que para nada tomó en cuenta la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en ese asunto de materia de pensiones que deviene del derecho del trabajo y previsión social que consagra el artículo 123 de la Constitución, solamente tomó en cuenta lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación el cual no fue propiamente legislado para tratar asuntos de seguridad social, sino que fue creado para tratar asuntos de los infractores de impuestos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nada más ingrato e injusto que apicarlos en contra de los derechos de los humildes y sin influencia pensionista Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como si también fueran infractores de la ley, razón por la cual nos encontramos en la extrema pobreza, sin más esperanzas o sueños de alegría que la muerte, ya que tal Código Fiscal de la Federación y ciertos funcionarios públicos no respetan los principios y lineamientos jurídicos del derecho del trabajo y previsión social que concede el artículo 123 Constitucional, que en su parte relativa nos ciuda y protege a nivel de orden público de la miseria a través de los artículos 15, 57 y 186 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, concediéndonos pensiones de monto suficiente para satisfacer las necesidades de un jefe de familia en lo material para alimentos, en lo social para distracciones sanas y en lo cultural para la educación obligatoria de los hijos; no obstante que las leyes especiales que rigen los derechos y obligaciones el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y sus derechohabientes no se admiten juicios o recurso alguno que implique denuncia a tales pensiones.

En efecto, la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al dictar su resolución y sentencia viola en perjuicio de los pensionistas Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la ley procesal del trabajo en los términos de sus artículos del 685 al 1010, que establecen:

- a) La suplencia de la deficiencia de la demanda, complementándola o mandándola corregir en su caso.
- b) La suplencia de la deficiencia de la probatoria por parte del trabajador.

c) La eliminación prácticamente del principio fundamental de la carga probatoria al invertirle hacia la contraparte del trabajador, quedando en consecuencia sin aplicación el onus probandi, le quien debe probar el que esté en mejor posibilidad de hacerlo.

d) El quebrantamiento del principio de paridad procesal y se obliga a la autoridad del trabajo a constituirse en juez y parte, en favor de la garantía de legalidad del derecho del trabajo y previsión social que consagra el artículo 123 Constitucional.

e) El rompimiento de la estructura de varios principios del derecho procesal de carácter universal, en aras de darle preminencia al principio inquisito del derecho del trabajo y previsión social que consagra el artículo 123 Constitucional.

f) Se aparta de la verdad material en la aplicación del derecho, en aras de un proteccionismo hacia determinado sector, propio de un país netamente obrerista como lo es México a partir de la Constitución de 1917.

g) En suma se provoca intencionalmente a lo largo del proceso el estado de indefensión para la contraparte del trabajador, con el pretendido de ser la clase fuerte dentro del juicio.

Con lo cual la tendencia obrerista legislativa es indiscutible, y la clase trabajadora se encuentra protegida de todas las estipulaciones que impliquen renunciaciones a sus derechos, aún en contra de la propia voluntad del trabajador y aunque se expresen en contra del contrato por vía de los artículos 123 fracción XXVII incisos g) y h) de la Constitución, 10 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado y 5o. de la Ley Federal del Trabajo.

Es decir, que cuando sólo la voluntad del Código Fiscal de la Federación manda en estos asuntos del derecho del trabajo y previsión social que consagra el artículo 123 Constitucional, y no se toma en cuenta lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional para emitir autos y laudos hay ilegitimidad, hay injusticia, hay despotismo y cuando no es así, y se toma en cuenta lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional, la razón impera, hay legitimidad, hay justicia y hay libertad.

Los actos de autoridad que no han emanado de la razón, son actos de autoridad injustos, y al hacer un acto de autoridad declaración del derecho y la justicia su finalidad es para ser justa y legítima al emanar de la razón.

APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS Y FISCAL DE LA FEDERACION EN RELACION A LAS PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Como mero recordatorio de los principios y reglas generales de la ciencia jurídica, mencionamos la obligatoriedad y aplicabilidad de los criterios jurisprudenciales emitidos por nuestros órganos jurisdiccionales, especialmente los de los Tribunales Colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación para ellos mismo y Tribunales de menor jerarquía.

Conforme al artículo 193 de la Ley de Amparo se establece que la Jurisprudencia es obligatoria para los Tribunales Administrativos y que la Jurisprudencia no es una ley emanada del Poder Legislativo, pero con la misma fuerza que tiene la ley, ya que es la interpretación que hacen los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las leyes, por lo tanto la Jurisprudencia es considerada Ley para los efectos de su aplicación.

Principio con el cual sin duda alguna, todas las tesis y jurisprudencias transcritas en éste capítulo, son totalmente válidas, de manera que para el caso de contradicción entre ellas, son las mismas autoridades judiciales, las que resuelven dicha contradicción, tal es el caso de la materia pensionaria civil en relación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que ha dado lugar al surgimiento de la siguiente tesis, 'norma' tomada ya hoy en día, para ventilar los juicios que en esta materia, se interpongan ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

"RUBRO: NEGATIVA FICTA. SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO RESPECTO A LAS SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS.

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación prevé que cuando las instancias o autoridades que se formulen a las autoridades fiscales no sean resueltas en un plazo de 3 meses, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo. Ahora bien, una interpretación sistemática de este precepto, la cual es permitida por el artículo 5o. del propio ordenamiento legal, permite concluir que la figura de la negativa ficta que dicha norma contempla, no se restringe únicamente a las autoridades de carácter formalmente fiscal, sino que su aplicación se extiende también a autoridades formalmente

administrativas pero cuyas facultades guarda relación con la materia fiscal y que a la vez están sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tal es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual, aunque reviste el carácter de una autoridad formalmente administrativa por tener como objeto la administración de seguros, prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social; también comparte la naturaleza fiscal, pues para el logro de sus fines utiliza la recaudación de las contribuciones que el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación define como "aportaciones de seguridad social", consistentes en cuotas establecidas en la ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de tal naturaleza proporcionados por el mismo Estado. Por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano principalmente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la Administración Pública Federal y no sólo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del artículo 11 de su Ley Orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representan los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversa y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dictan en materia de pensiones civiles, sean éstas con cargo al Erario Federal o al mismo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En este contexto, cabe concluir que el silencio de las autoridades de la naturaleza mencionada, de la que participa la nombrada institución de seguridad social, también constituye la figura jurídica de la negativa ficta, pues de estimar lo contrario, contravendría la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional ya que coartaría el derecho que tienen los pensionados por este Instituto de reclamar vía juicio de nulidad su silencio ante las demandas que guarden relación directa con las prestaciones que se hubieren otorgado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

TC142023.9 CII

Amparo directo 289/97.- Fernando Emilio Mézquita Rejón. 3 de julio de 1997.

Unanimitad de Votos. Ponente: Pablo V. Monroy Gómez. Secretario: José Guadalupe Orta Méndez.

*

TC142023.9 CI2

Amparo directo 290/97.- Wilma Elena Puc Madero. 3 de julio de 1997. Unanimidad de votos.. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario: Agustín López Díaz.

TC142023.9 CI13

Amparo directo 337/97.- Irma Aguilar Quiñones. 10 de julio de 1997. Unanimidad de votos.. Ponente: Pablo V. Monroy Gómez. Secretario: José Guadalupe Orta Méndez.

TC142023.9 CI4

Amparo directo 335/97.- J. Jesús Morales Rosas. 10 de julio de 1997. Unanimidad de votos.. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario: Agustín López Díaz.

TC142023.9 CI5

Amparo directo 339/97.- Deisy Agustina Castilla Montaño.- 10 de julio de 1997. Unanimidad de Votos.. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretario: Lucía Díaz Moreno.

El Licenciado Jesus Ariel Sosa Ramírez. Secretario de Acuerdos del Segundo Tribunal del Décimo Cuarto Circuito. Certifica: Que el rubro y texto de la anterior Tesis Jurisprudencial fue aprobada por unanimidad de votos de los Señores Magistrados Licenciada Raquel Aldama Vega Presidente; Licenciado Fernando Amoros Izaguirre, y Licenciado Pablo V. Monroy Gómez, en sesión del día de hoy. Mérida Yucatán a 10 de julio de 1997.”

‘El interés tiene piés y anda’, repetimos muchos, algunos sabiendo el alcance e la frase otros cuantos imaginándolo y unos más desconociéndolo; sumado ello a otro principio de derecho denominado de ‘economía procesal’, es que hoy en día, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ha tratado de poner fin desde el inicio de éste año, a la serie de innumerables juicios promovidos en su contra ante el Tribunal Fiscal de la Federación por cuenta del incremento de las pensiones civiles por éste Instituto otorgadas, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 57 de su ley que les concede tal derecho a los pensionados y jubilados.

El fin feliz que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implementó, fue abriendo las puertas de sus instalaciones con el planteamiento físico de la seguridad de que todo pensionado o jubilado que acuda ante él con la intención de ver incrementada su pensión o jubilación conforme al sueldo de los trabajadores en activo que ocupan sus mismas plazas,

podrán hacerlo con tan sólo cubrir los requisitos que la propia ley señala y con la petición correspondiente, concediéndole un tiempo razonable a la autoridad para que lo realice, pero sin perder de vista la certeza de sus actuaciones sin que se requiera para ello procedimiento judicial alguno.

Lamentable y desgraciadamente, ésta no es la excepción a la regla de abusos de los incapacitados, ancianos, enfermos, ignorantes, humillados, pobres y en algunos casos hasta miserables ex trabajadores al servicio del Estado, que depositando toda su confianza en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que tiene a su cargo la protección de su bienestar y el aseguramiento de la seguridad social con todo lo que implica para ellos, el único tesoro que les queda en las manos después de trabajos y esfuerzos reflejados en la dedicación por gran parte de su vida y seguramente de sus mejores años, al cumplimiento de las funciones estatales, su confianza y esperanza de ser respetados como seres humanos.

Decimos que no es la excepción a la burla de las autoridades, porque si bien es cierto en forma aparente se facilitó el camino a los pensionados y jubilados para obtener el aumento en sus pensiones y jubilaciones a través de 'sencillo trámite', también lo es que debiendo de practicarse éste desde la fecha en que como dice la propia ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el trabajador causó baja y se volvió jubilado o pensionado, en forma de dádiva se ofrece a los ex servidores públicos, el debido aumento sólo en lo que concierne a los meses que han transcurrido del año en curso, es decir, desde el día 1o. de enero hasta el día de hoy, dejando en el olvido (quien sabe porqué), dlos lapsos que desde un mes hasta ya 15 o 20 años pueda tener una persona en su haber como jubilado o como pensionado.

No restándonos nada más que decir que ojalá los funcionarios que toman determinaciones tan ilógicas e injustas el día de hoy al ocupar altos cargos dentro de la Administración Pública, al tener el tesoro de contar con el regalo de la vida por muchos años más, no lleguen a estar algún día en los 'zapatos' de quienes no pueden decir más que 'gracias' a los abusos practicados en cumplimiento de sus órdenes, creyendo hacerles un favor a quienes labraron el camino y marcaron la senda por la que ellos mismos se desenvuelven, y se identifica con una sola palabra que es incluso una de las garantías individuales de todo ciudadano mexicano: el 'trabajo'.

CONCLUSIONES

1.- El Estado, como elemento fundamental e imperativo en el orden de cualquier sociedad, concebido como un ente meramente ficticio pues físicamente es irreal, para el cumplimiento cabal de sus acciones ha creado a través de los tiempos diversos mecanismos que le permiten dicho fin, tal es el caso de la función pública, que bajo nuestro personal punto de vista, concebimos como el conjunto tanto de derechos como de obligaciones, que puedan derivarse y se derivan, de la relación de tipo laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, figura jurídica que tiene el origen mismo de su esencia, en el cúmulo de ramificaciones que de dicho rubro podemos derivar y que a final de cuentas, es lo que mantiene con vida al propio Estado

2.- Como un ente meramente incorpóreo e indiscutiblemente necesario, el Estado se conforma y existe gracias a todos los seres humanos que sin duda alguna lo dotan de existencia y vida, aportando para el cumplimiento de las diversas funciones que tiene a su cargo, ya sea una actividad física y/o intelectual con el fin de atender los propósitos estatales, y como todo trabajo, mediante la justa retribución a tales esfuerzos, de manera que la Administración Pública se realiza por los hombres y mujeres que la conforman, a quienes se les denomina de manera indistinta como funcionarios públicos, servidores públicos o de manera más generalizada, trabajadores al servicio del Estado, aunque en la mayoría de las ocasiones y con total despotismo y desprecio bien ganado por algunos malos elementos, tan sólo conocidos como burócratas, a recordar parte bilateral y no contraria del Estado, dentro de la función pública.

3.- El derecho como punto primordial en las relaciones humanas, a través del aspecto laboral y siendo de éste tipo el vínculo que existe entre el Estado y sus trabajadores, motivando que los legisladores de su tiempo, en forma pionera y en algunas ocasiones los de la actualidad, desviarán su atención a los trabajadores que laboraban para el Estado, siendo así como con base en la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, mediante el nacimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consagran una serie de derechos y deberes específicos para los entes físicos que conforman al Estado, abarcándose como puntos primordiales y en forma de agradecimiento a los esfuerzos desempeñados por éstos, tras el debido cumplimiento de los requisitos que la ley exige, el derecho a la jubilación y el derecho a la pensión, como seguro de una vida digna al momento en que por diversas razones quizá, ya no pueda ser considerado el ser humano como un elemento activo para la prosecución de una labor.

4.- Siendo los Trabajadores del Estado, susceptibles de clasificarse, la ley que regula su actuar y que antes anotamos, haciendo referencia a los trabajadores de base y a los de confianza, sujeta a los primeros a la organización y desarrollo de su vida en forma conjunta, al desempeño de un ente más creado para el manejo de puntos específicos de la seguridad social, sucesor de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro existente de manera importante en nuestro país por muchos años hasta el 31 de agosto de 1960, que mediante ley expresa encuentra sucesor con la existencia en la vida jurídica, de lo que se denominó como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo organigrama destaca a nuestra atención,

a la Subdirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto en mención como autoridad encargada de la satisfacción de derechos innegables de sus servidores, como son las pensiones y las jubilaciones.

5.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como ente jurídico, es un organismo descentralizado por servicios, con personalidad, patrimonio, objeto, fines y recursos propios, sujeto a las disposiciones contempladas en el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, considerado como uno de los organismos auxiliares del Poder Ejecutivo de nuestro país, que tienen como origen incambiable, su contemplación en el texto de una ley, decreto del Congreso de la Unión ó decreto del Poder Ejecutivo, con el objetivo de obtener y aplicar recursos determinados en la propia ley del Instituto, para fines de asistencia o de seguridad social.

6.- Creadas las prestaciones en especie para los funcionarios públicos, como garantías del cumplimiento de la seguridad social; representan la posibilidad del goce de un sueldo íntegro por parte del trabajador, cuando éste se encuentre incapacitado para desempeñar sus labores, sueldo que será cubierto por las dependencias o entidades que conforman a la Administración Pública.

7.- Sin olvidar el resto de los derechos de que son titulares los servidores públicos como cualesquiera otros trabajadores, a pesar de manejarse casi de manera análoga y dentro de los considerados derechos obligatorios, encontramos la pensión y la jubilación; constituyendo la primera el derecho del titular o de sus familiares, a percibir por parte del Estado, una suma de dinero en forma periódica y durante el tiempo determinado por la ley, proporcional al tiempo de servicios del causante de éste derecho, a su edad, a determinada invalidez que sufriera o en caso extremo por su muerte; en tanto que la jubilación representa de cierta manera el retiro de los trabajadores, pagándoseles por parte del Estado una renta vitalicia, previa la satisfacción de los requisitos legales.

8.- Colateralmente a los derechos, encontramos las obligaciones de los entes de trabajo del Estado, que bajo la denominación de responsabilidades en el ámbito civil, administrativo y hasta penal, mantienen el equilibrio de la balanza para el no abuso de cualquier tipo de situación que siendo laboral se quisiera convertir en personal y lucrativa para el trabajador, base para la creación de autoridades y Tribunales encargados de éstos menesteres.

9.- Sin duda alguna, el derecho a una pensión o a una jubilación, nació de la preocupación de los legisladores de garantizar una vida digna y cómoda a los que pasarían sus últimos años de vida sin poder trabajar más, contando quizá en su haber con un cúmulo de años, un sin fin de enfermedades, el deseo de una vida tranquila antes de la muerte y seguramente, con toda una vida puesta en la realización de los fines del Estado, con el cumplimiento de las obligaciones que en su medida le fueron asignadas al puesto ocupado como servidor público y el paso de sus mejores años tras un escritorio como buen burócrata. Esta

año de 1981 y vigente en sus cinco primeros Títulos a partir de 1983, que el concepto negativa ficta se vuelve competencia del denominado Tribunal Fiscal de la Federación, con base y fundamento en lo dispuesto por los numerales 37 del ordenamiento citado en último término, y 22 de la Ley Orgánica de dicho órgano de carácter jurisdiccional.

14.- Como única solución para el Estado, mediante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de sus trabajadores, frente a un problema que llegó más allá de lo por todos pensados, se propone ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el sobreseimiento de una demanda bien requisitada de forma, fuerte de fondo y esperanza de los ex funcionarios públicos como única respuesta a la petición de incremento de una pensión, sin duda una muy falaz creencia.

15.- Llegados los cambios de los textos legales en el ámbito fiscal, obligatorios para cada fin de año, con la ayuda de múltiples criterios sentados en resoluciones que resolvieron recursos de apelación de los que conoció la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, instancia inexistente desde enero de 1999, se dio vida en forma de luz, a la solución de nuestro problema, la aplicación de un criterio hijo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de una contradicción de tesis, que aún cuando más que uniforme es obligatoria su aplicación, procurando para los funcionarios del Estado ya cesados por pensión o jubilación, un fin digno de vivir.

16.- Por desgracia y con toda seguridad por intervenir en ello la mano del hombre, la esperanza de nuestros olvidados funcionarios, es ignorada por una minoría que podría catalogarse como insignificante, abusada por los que llegan a tener algún dominio sobre la interpretación de las leyes mexicanas, negada injustamente por los entes encargados de Administrar Públicamente a nuestro país, exigida legalmente en su mayoría por ancianos que mueren antes de conocer una resolución que ponga fin al procedimiento por ellos iniciado, muchas veces utópico y del que tuvieron conocimiento porque un buen amigo se los llegó a comentar y obligada por una autoridad que frente a un incumplimiento, podría a la propia Administración Pública, imponer una sanción por desacato a una orden. Todos éstos, extremos ineludibles en el andar de los que piden respeto y una oportunidad de vida como ciudadanos de un país completamente sin igual, en el claro ejemplo de lo manifestado por uno de los psicólogos más brillantes de nuestros tiempos presentes, Erick Fromm, al definir al hombre como el lobo del hombre, sin olvidar claro la justificación de su actuar, el bienestar del país o el propio cuando los intereses que se encuentran en juego son bastante provechosos, o mejor dicho productivos.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel
Silencio Administrativo. Teoría General del Derecho Administrativo
Edit. Porrúa, México, D.F., 7a. edición, 1989
- ALESSI, Renato
Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo II
Edit. Bosch, Barcelona, España, 3a. edición, 1979, p.p. 828
- ALSINA, Hugo
Estudios de Derecho Procesal en Honor de Hugo Alsina.
Sucesiones de Compañía Argentina de Editores, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1946, p.p. 828
- ALVAREZ GENDIN, Sabino
Tratado de Derecho Administrativo Tomo I
Edit. Bosch, Barcelona, España, 1958, p.p. 566
- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo
Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos
Edit. Porrúa, México, D.F., 2a. edición, 1992, p.p. 362
- BAEZ MARTINEZ, Roberto
Manual de Derecho Administrativo
Edit. Trillas, México, D.F., 1990, p.p. 220
- BELAUNDE GUINASSI, Manuel
Instituciones de Derecho Tributario
Pontificia Universidad Católica, S.A., Lima, Perú
- BRICEÑO RUIZ, Alberto
Derecho Mexicano de los Seguros Sociales
Edit. Harla - Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, D.F., 1987, p. 564
- CARRILLO FLORES, Antonio
Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional
Edit. UN.A.M., México, D.F., 1987, p.p. 286
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
Elementos de Derecho Administrativo
Edit. Limusa, México, D.F., 3a. reimpresión, 1991, p.p. 235

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto

Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso

Edit. Limusa, Grupo Noriega Editores, México, D.F., 2a. reimpresión, 1994, p.p. 205

FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio

Diccionario de Derecho Público: Administrativo-Constitucional-Fiscal

Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981, p.p. 615

FRAGA MAGAÑA, Gabino

Derecho Administrativo

Edit. Porrúa, México, D.F., 29a. edición, 1990, p.p. 506

GARCIA TREVILJANO GARNICA, Ernesto

El Silencio Administrativo en el Derecho Español.

Edit. Civitas, Madrid, España, 1990, p.p. 338

GARRIDO FALLA, Fernando

Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General

Edit. Tecnos, Madrid, España, 11a. edición, 1989, p.p. 483

GONZALEZ PEREZ, José

Derecho Procesal Administrativo Mexicano

Edit. Porrúa-U.N.A.M., México, D.F., 1988, p.p. 324

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto

Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano.

Edit. Porrúa, México, D.F., 1993, p.p. 1256

MARTIN, José María y RODRIGUEZ USE, Guillermo F.

Derecho Tributario Fiscal

Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987, p.p. 480

MARTIN MATEO, Ramón

Manual de Derecho Administrativo

Edit. Tecnos, Madrid, España, 9a. edición, 1985, p.p. 575

MARTINEZ MORALES, Rafael

Derecho Administrativo. Primer Curso.

Edit. Harla. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, D.F., 1991, p.p. 337

NAVA NEGRETE, Alfonso

Recursos Administrativos. La Justicia Administrativa

Edit. Trillas, México, D.F., 1987, p.p. 87

NAVA NEGRETE, Alfonso

Reflexiones sobre Derecho Administrativo

Edit. I.N.A.P., México, D.F., 1985, p.p. 194

NAVA NEGRETE, Alfonso

Derecho Administrativo Mexicano

Edit. F.C.E., México, D.F., 1995, p.p. 458

NAVA NEGRETE, Alfonso

Derecho Procesal Administrativo

Edit. Porrúa, México, D.F., 1959, p.p. 365

NAVA NEGRETE, Alfonso

Derecho Administrativo

Edit. U.N.A.M., México, D.F., 1991, p.p. 68

PEREZ MENDOZA, José

Las Pensiones en el Derecho Mexicano. Tesis

Edit. U.N.A.M., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México, D.F., 1955, p.p. 80

PIZARRO SUAREZ, Nicolás

Ley de Pensiones Civiles

Dirección de Pensiones Civiles, México, D.F., 1954, p.p. 199

RIOS ELIZONDO, Roberto

El Acto de Gobierno

Edit. Porrúa, México, D.F., 1975, p.p. 587

RUBINSTEIN J., Santiago

Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1983, p.p. 337

SERRA ROJAS, Andrés

Derecho Administrativo

Edit. Porrúa, México, D.F., 10a. edición, 1981, p.p. 785

TRUEBA URBINA, Alberto

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría General de la Seguridad. Tomos I y II

Edit. Porrúa, México, D.F., 1979

OTRAS FUENTES DE INVESTIGACION

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Tomo XXII PENI-PRES
Edit. Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1979, p.p. 31-40

CONGRESO INTERNACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
LX ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION - MEXICO 1996
GONZALEZ PEREZ, Jesús
1.1 "El Procedimiento Administrativo como Presupuesto del Proceso Administrativo"

CONGRESO INTERNACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
LX ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION - MEXICO 1996
1.5 "Presentación sobre los Tribunales Contencioso-Administrativos de América Latina y España"

CONGRESO INTERNACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
LX ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION - MEXICO 1996
THERY, M. Jean-Francois
3.1 "El Congreso de Estado Francés"

CONGRESO INTERNACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
LX ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION - MEXICO 1996
MODERNE, Frank
3.2 "La Justicia Administrativa en Francia"

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO - NUMERO 1 EXTRAORDINARIO
UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO, 1982
"Memoria del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal"

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley de Amparo

Ley de Justicia Fiscal.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Tesis y Jurisprudencias emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y el Tribunal Fiscal de la Federación.

ANEXO UNO

EVOLUCION CRONOLÓGICA DE LAS PENSIONES EN MÉXICO.

- 1761.- Decreto creando un Montepío para empleados del Virreynato.
- 1770.- La Ley de Montepío para viudas y huérfanos de Ministerior de Justicia y Real Hacienda.
- 1776.- Reglamento para la organización de Oficinas y para la aplicación de la Ley de 1761.
- 1784.- Decreto de Montepío de Oficinas para subalternos de Justicia y Real Hacienda.
- 1811.- Octubre 28.- Decreto para reglamentar el otorgamiento de los Montepíos.
- 1814.- Septiembre 10.- Circular del Ministerio Universal de Indias mandando que las pensiones que se concedan a las familias de los individuos que mueran en función de guerra, o que inhabiliten, se deben regir por el decreto de 28 de octubre de 1811. (Concede pensión a viudas, huérfanos, madres y padres pobres de familia).
- 1814.- Octubre 24.- Circular del Ministerio de Guerra, que manda que los padres pobres de los oficiales muertos en acción, gocen la pensión correspondiente al empleo de sus hijos, en la misma forma señalada en el Decreto de 23 de octubre de 1811, para clases inferiores.
- 1819.- Junio 8.- Real orden que previene que las viudas e hijos de los empleados que tomen partido contra el Gobierno y sufran la pena de delito, no se les conceda derecho a pensión de Montepío.
- 1820.- Abril 21.- Real Orden de Ministerio de Hacienda para que nadie disfrute dos sueldos ni pensiones del Erario (Prohíbe también percibir sueldo y pensión).
- 1820.- Noviembre 7.- Se autoriza al Gobierno para que pueda conceder a los oficiales del Ejército sus retiros con la escala que expresa (El tercio del sueldo a los 15 años, la mitad a los 20, dos tercios a los 25 y todo a los 30).
- 1824.- Noviembre 16.- Decreto.- Arregio de la Administración de Hacienda Pública.- Extingue los Montepíos y se agregan a la Hacienda Pública quedando el pago de pensiones a cargo del Estado.
- 1828.- Mayo 20.- Sobre pensión a los trabajadores de la Casa de la Moneda. (Se concede a los jornaleros y destajo por inhabilitación aunque no tengan 20 años de servicios=).
- 1829.- Junio 3.- Que las certificaciones para cobrar pensión de Montepío han de ser expedidas por los alcaldes primeros de los ayuntamientos.
- 1829.- Noviembre 3.- Reglamento de Montepío Militar.- Se descuenta una paga íntegra del primer empleo; el exceso de sueldo en cada ascenso y cuatro granos por peso del haber mensual. Pensión máxima es la tercera parte del sueldo a su fallecimiento según tiempo de servicios. El máximo se concede a los 24 años de servicio y el mínimo a los doce.
- 1830.- Marzo 31.- Que a los retirados se paguen sus pensiones por la Federación, sin perjuicio del sueldo que les satisfagan los Estados que los ocupen.
- 1830.- Junio 25.- Reglas para el pago de sueldos y descuentos para montepío de inválidos y militares.
- 1832.- Febrero 9.- Que los descuentos que dene hacerse a los empleados en los Estados incorporados al montepío se remitan a la Federación.
- 1832.- Septiembre 3.- Reglamento sobre Montepíos.
- 1833.- Julio 30.- Bando que contiene la circular sobre jubilación o retiro de los españoles que tengan cargo, o empleo de provisión de los poderes Federales, exceptuándose a los que han hecho los servicios que se indican.
- 1834.- Enero 25.- Que no puedan dispensarse jubilaciones a los empleados civiles sin que justifiquen imposibilidad para servir.
- 1837.- Septiembre 2.- Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo, y en quienes deben proveerse éstas vacantes. (Se refiere a pensiones que se debían pagar cuando quedaban en disponibilidad).
- 1837 - Abril 18.- Sobre jubilaciones a los empleados de Hacienda (Sólo se conceden por ancianidad o incapacidad. Hasta 15 años tercera parte del sueldo, hasta 20 años la mitad, dos terceras partes hasta 25, tres cuartas partes con 25, después de 30 todo el sueldo. Por inhabilitación, tercera parte del sueldo)

1838.- Febrero 12.- Decreto sobre pensiones de cónsules.

1838.- Agosto 27.- Que todos los empleados nombrados a consecuencia de las nuevas leyes constitucionales están sujetos a la Ley de 3 de septiembre de 1832 sobre montepíos.

1839.- Febrero 19.- Sobre el número de Generales del Ejército, sus atribuciones, sueldos y preminencias y permisos de montepíos. (Pensiones para viudas, madres e hijos de generales por la cuarta parte de su sueldo, por la muerte la mitad).

1846.- Mayo 7.- Decreto sobre reducción de sueldo, pensiones, etc., a cargo del Tesorero Público. (Se reducen a las tres cuartas partes de su monto, con excepción de los que no excedan de \$300.00 anuales).

1848.- Noviembre 16.- Se dispone que el pago de la pensión, sueldo o retiro, que no exceda de \$20.00 mensuales, se haga íntegro.

1849.- Febrero 19.- Que las familias de los empleados y militares cesados y que se casen sin licencia del Gobierno, tienen opción del Montepío.

1849.- Mayo 18.- Se les abone a los empleados proletarios sus hojas respectivas, el tiempo que hayan servido como meritorios (para el efecto de tomarlo en cuenta en la liquidación del tiempo que deba servir de base a la declaración de su cesantía).

1849.- Agosto 10.- Cual es el montepío que deben disfrutar las familias de los capitanes de fragata (\$23.00, 4 reales, 5 granos mensuales o sea la cuarta parte de su sueldo).

1851.- Julio 4.- Que los pagadores traten con humanidad y comedimiento a las viudas, y huérfanos que gozan pensión del Erario. (Tanto de los montepíos civil y militar). Considerando que no se les debe de gracia, sino por justicia muy estrecha lo que se les dá).

1853.- Marzo 12.- Jubilaciones de los generales que desempeñan la magistratura y fiscalía del Tribunal de Guerra.) Todo el sueldo si tienen 35 años de servicio y 4 meses en ese destino. Los demás empleados, de 12 a 15 años con cuarta parte; de 15 a 20 con tercera parte; de 20 a 25 la mitad; de 25 a 30 dos terceras partes; más de 30 años todo el sueldo. Sólo se conceden por avanzada edad o enfermedad habitual a juicio del Tribunal Pleno.)

1853.- Agosto 25.- Decreto.- Arreglo del Cuerpo Diplomático.- Título Cuarto. Pensiones y retiro en los empleados del Cuerpo Diplomático. (Los Ministros con seis años quedan a disposición, con pensión de \$2,000.00 anuales; de 8 a 12 años \$21, 500.00; de 12 hasta 16 \$3,000.00; más de 16 hasta 20 \$4,000.00; después de 20 retiro con pensión. Encargados de negocios, \$1,200.00, \$1,500.00, \$1,800.00 y \$2,000.00. Por inutilización, pensión vitalicia para ministros, de \$3,000.00, encargados \$2,000.00, Secretarios \$1,200.00 y Oficiales \$800.00 Los Secretarios quedan agregados con seis años y \$1,200.00; de 6 a 12 \$1,500.00; de 12 a 16 \$1,800.00; de 16 a 20 \$2,000.00; después de 20, retiro con pensión. Los oficiales por seis años \$600.00, \$1,000.00 con diez años, \$1,200.00 con cieciséis; \$1,500.00 con 20. Se abona todo el tiempo aunque sea interrumpido.)

1854.- Enero 24.- Decreto sobre montepíos militares. (Las viudas o hijas huérfanas pierden todo el derecho al casarse).

1854.- Octubre 12.- Decreto sobre pensiones del Cuerpo Diplomático.) Sólo los que sirvan los puestos en propiedad, no interinos).

1855.- Julio 26.- Decreto sobre reglas del Montepío civil de oficinas. (Se constituye como fondo particular de los empleados, desde el 10. de agosto de 1855. Abarca a todos los empleados, salvo los comprendidos en los montepíos militar, judicial, diplomático o consular y los que desempeñen comisiones o encargos, regla general, para contribuir 5% de los sueldos; los de nuevo ingreso pagarán, además tres mesadas, no hay devolución en ningún caso. Son a su cargo todas las pensiones de montepío civil de oficinas. Cada 4 meses se prorratea entre todos los acreedores al monto la cantidad colectada. El Director lo será la Dirección General de Impuesto. Lo colectado se depositará en el montepío de Animas. Se establece una Junta para Gobierno del Monte. De la recaudación del fondo se reducirán los gastos y ayudas que fije la Junta. Se constituye como un fondo particular separado de los ramos de la Hacienda Pública).

1855.- Agosto 21.- Se suspenden los efectos del Decreto de 26 de julio sobre montepío civil.

1855.- Agosto 25.- Decreto que concedía gestiones a los trabajadores en disponibilidad del cuerpo diplomático.

1855.- Octubre 30.- Se establecen pagadores para pensionistas civiles y militares. (Son tres: tecessantes, jubilados y pensionistas de montepío civil y de montepío militar).

1856.- Enero 6.- Sobre arreglo del Cuerpo Diplomático. (Se refiere a pensiones).

1856.- Noviembre 20.- Se concede una pensión a los individuos que se inutilicen en el servicio de correos. (\$150.00 anuales a cargo de la renta del correo, para ellos y sus familias, para éstas últimas, deacuerdo con la ley de 3 de septiembre de 1832).

1857.- Marzo 5.- Sobre pensiones a los empleados del Cuerpo Diplomático. Circular. (Ministro de 10 a 15 años \$1,333.28 anuales; más de 15 a 20 \$2,000.00 anuales; de 20 a 25 \$2,666.54 anuales; de 25 a 30 \$3,000.00; más de 30 \$4,000.00. Encargados de 10 a 15 \$666.54; de 15 a 20 \$1,000.00; de 20 a 25 \$1,333.28; de 25 a 30 \$1,500.00; más de 30 \$2,000.00 Secretarios igual que los anteriores. Oficiales de 10 a 15 \$500.00; de 15 a 20 \$750.00; de 20 a 25 \$1,000.00; de 25 a 30 \$1,125.00; más de 30 \$1,500.00. Es reglamentaria de las leyes de 25 de agosto de 1853 y 6 de enero de 1856.

1861.- Febrero 12.- Providencia.- Sobre que no se haga pago a los retirados y pensionistas que reconocieron al Gobierno reaccionario.

1861.- Febrero 14.- Decreto.- Sobre capitalización de los Montepios y pensiones de viudas y huérfanos, (Se capitalizarán al respecto de 5 unidades; se expedirá el certificado respectivo y éste se admitirá a 40% en la parte de dinero en los remates de los conventos de monjas; los productos de los remates se destinarán a amortizar los certificados de capitalización; lo que se les deba hasta diciembre de 1860 entrará al crédito público dándoles certificados admisibles como bonos sin réditos en todas las oficinas del gobierno).

1861.- Mayo 8.- Circular de Hacienda.- Sobre cesantes y jubilados a quienes se pueda pagar sus pensiones. (Se refiere a aquéllos que fueron ocupados durante la reacción y siempre que no hubieren tenido empleo en propiedad, formando una junta para calificar cada caso).

1861.- Julio 5.- Circular de Hacienda sobre insubsistencia de las pensiones de montepío declaradas desde el 2o. de enero de 1856. (Por hallarse en contraposición con la ley de presupuesto de 31 de diciembre de 1855).

1868.- Abril 23.- Decreto del Congreso.- Declara que las viudas y huérfanos cuyos maridos no sirvieron a la intervención y el imperio pueden percibir sus montepios. (Las de los que sirvieron y el usurpador les dió montepios, no tienen derecho salvo al reintegro de las sumas que se les descontaron mientras sirvieron a la República).

1868.- Diciembre 5.- Resolución de Hacienda declarando que las viudas de los empleados civiles y militares no están obligados a nombrar tutor para percibir sus haberes, aún cuando no tengan 21 años cumplidos.

1871.- Diciembre 29.- Decreto de Gobierno.- Establece una pensión para las familias de los que hayan sucumbido en campaña sosteniendo la Constitución. (Mitad del sueldo del causante, se les considerará en las mismas condiciones de que traten las leyes comunes sobre montepios militares).

1876.- Enero 31.- Circular de Hacienda.- Sobre suspensión de las pensiones concedidas conforme a la ley de 7 de marzo de 1873, cuando la interesada pase a segundas nupcias.- (Se refiere a la pensión vitalicia concedida a las familias de los que murieron combatiendo contra el extranjero, por considerar que al casar nuevamente pasan a formar nueva familia).

1877.- Octubre 5.- Comunicaciones de Hacienda.- Toma de razón de patentes de pensionistas.- (Se ordena a la Contaduría Mayor tome razón de las partes expedidas por disposición de 19 de enero de 1853 a los pensionistas del erario).

1896.- Mayo 29.- Decreto del Congreso.- LEY DE PENSIONES, MONTEPIOS Y RETIROS. (Los montepios civiles y militares se considerarán a favor de las familias cuyos deudos sufrieron los descuentos para el fondo hasta el 31 de diciembre de 1855 en que se extinguieron muchos descuentos; se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante. Tienen derecho desde la muerte del causante, la esposa viuda; hijos e hijas huérfanos o cuyas madres casen nuevamente: hijos hasta 21 años; hijas hasta que se casen o mueran; la madre viuda hasta que se case y no haya hijos menores. El padre sexagenario o falta de los anteriores, si no tienen bienes o empleo. En caso de reunir los requisitos, sólo se gozará de la pensión mayor. Al fallecer uno de los beneficiarios, su parte no acrece la de los otros. Se pierde por pérdida de ciudadanía o nacionalidad. Si reside fuera del territorio, sólo percibirá la mitad. Se concederán por producto de

Hacienda o de Guerra, mediante patente y según la tarifa. La tarifa toma como base: asignación anual primitiva, percepción anual anterior, nueva percepción anual y dotación mensual, partiendo para cada título desde \$6,000.00, \$1,200.00, \$1,680.00 y \$140.00 hasta \$51.10, \$51.65, debía justificar su supervivencia en enero, mayo y septiembre. Debían registrarse en la Contaduría Mayor, Relaciones, Hacienda, Guerra y Tesorería y la falta de registro de la parte impedía el pago.

1896.- Junio 3.- Ley Reglamentaria de la Institución Obligatoria. (Con disposiciones relativas a jubilación).

1896.- Junio 19.- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano. (Con disposiciones sobre jubilación).

1898.- Decreto reformando la Ley de 29 de mayo de 1896 (militar).

1898.- Diciembre.- Ley de Educación Primaria (Otorgaba pensiones a los maestros).

1902.- Noviembre 29.- Decreto reformando la ley de 29 de mayo de 1896 (militar).

1908.- Agosto 15.- Ley de Educación Pública. (Contiene disposiciones sobre jubilaciones de maestros).

1909.- Julio 6.- Reglas para otorgar pensiones a empleados federales.

1912.- Diciembre.- Presupuesto de Egresos para los años 1912-1913. Disposiciones sobre pensiones contenidas en el presupuesto.

1916.- Abril 20.- Reglas palaviccini. (Para otorgar pensiones).

1922.- Enero 9.- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático. (Concede pensiones por retiro, de 4 a 8 años, 4 meses de sueldo; de 8 a 12 años, 8 meses; de 12 a 16, 12 meses; de 16 a 14, pensión vitalicia por tercera parte del último sueldo; más de 24 el 50% del sueldo; terminan por muerte, por aceptar otro cargo, por sentencia mayor de 6 meses o por pérdida de nacionalidad).

1922.- Febrero 15.- Reglamentos del Cuerpo Diplomático. (Las compensaciones y pensiones de retiro se fijarán sobre base del sueldo personal, podrán optar por la compensación de 12 meses única, o por pensión).

• 1923.- Enero 9.- Disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Consular. (Disposiciones sobre pensiones).

1923.- Octubre 25.- Reglamento del Servicio Consular. (Con disposiciones sobre pensiones).

1923.- Abril 24.- Acuerdo presidencial para recibir las pensiones de los profesores.

1923.- Mayo 30.- Acuerdo modificando las Reglas Palaviccini.

1924.- Julio 8.- Decreto para concesión de pensiones al profesorado.

1924.- Octubre 7.- Decreto reformando el de 8 de julio de 1924.

1924.- Diciembre 23.- Decreto reformando el de 8 de julio y el de 7 de octubre de 1924.

1925.- Febrero 13.- Decreto adicionando el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, de 17 de enero de 1922.

• 1925.- Febrero 25.- Otro decreto de nuevas adiciones

1925.- Agosto 12.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO.

1925.- Agosto 19.- CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE PENSIONES VICILES DE RETIRO. (Ley General de Pensiones).

1925.- Diciembre 31.- Decreto que reforma la Ley General de Pensiones. (Primera Reforma).

1926.- Junio 29.- Decreto que reforma la Ley General de Pensiones. (Segunda Reforma y adición a la ley de pensiones).

1927.- Febrero 23.- Decreto que reforma la Ley General de Pensiones. (Tercera Reforma y adición a la ley de pensiones).

1927.- Febrero 25.- Ley de Operaciones Bancarias de la Dirección General de Pensiones.

1927.- Agosto 24.- Decreto relativo a la revisión de pensiones otorgadas a los profesores federales.

1927.- Agosto 26.- Decreto que reforma el artículo 70 de la Ley de Pensiones. (Cuarta Reforma).

1927.- Agosto 31.- Personalidad Jurídica de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

1929.- Julio 10.- Ley Orgánica de la Universidad.

1929.- Diciembre 21.- Reglamento para la tramitación de pensiones.

- 1930.- Diciembre 12.- Reglamento para la tramitación de pensiones con cargo al Erario Federal.
- 1932.- Febrero 4.- Decreto reformando el artículo 58 de la Ley de Pensiones
- 1932.- Febrero 9.- Decreto estableciendo un impuesto de 10% sobre pensiones con cargo al erario. (Se exceptúan las que se pagan con cargo al fondo).
- 1932 - Febrero 12 - Cuarta reforma al artículo 58 de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.
- 1933.- Diciembre 27.- Decreto relativo a los empleados del poder legislativo
- 1934.- Julio 24.- Decreto que establece un impuesto proporcional sobre las pensiones con cargo al erario.
- 1934.- Diciembre 31.- Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en materia de pensiones y legislación en materia de ingresos.
- 1935.- Septiembre 30.- Acuerdo presidencial referente al cómputo de servicios durante el período de Victoriano Huerta.
- 1936.- Diciembre 26.- Ley de Jubilaciones a los funcionarios y empleados del poder legislativo.
- 1837.- Julio 20.- Reglamento de préstamos a corto plazo y reforma al artículo 58.
- 1937.- Agosto 24.- Ley que reforma el artículo de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro. (Quinta Reforma).
- 1938.- Diciembre 5.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio del estado. (Contiene disposiciones sobre pensiones).
- 1938.- Diciembre 22.- Circular número 305-5-53, en la que se dan instrucciones para el pago de pensiones con cargo al Erario.
- 1939.- Febrero 4.- Decreto que concede una pensión vitalicia a los supervivientes del Constituyente mayores a 55 años.
- 1939.- Abril 19.- Ley de pensiones por méritos civiles o heroicos. (Excluyen los beneficios establecidos por la ley de pensiones civiles, la de retiro y pensiones del ejército, la de la armada y de jubilaciones de empleados y funcionarios de poder legislativo).
- 1939.- Diciembre 30.- Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada.
- 1941.- Diciembre 31.- Ley de depuración de crédito a cargo del gobierno federal. (Contiene disposiciones de procedimientos para impugnar resoluciones relacionadas con los bienes de la Dirección de Pensiones).
- 1942.- Enero 8.- Acuerdo de hacienda. Cómputo de servicios a empleados mayores de 65 años.
- 1942.- Enero 15.- Ley en favor de los Veteranos de la Revolución.
- 1944.- Septiembre 12.- Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.
- 1946.- Marzo 5.- NUEVA LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO. (En vigor solamente para los maestros veteranos de la revolución).
- 1946.- Marzo 13.- LEY GENERAL DE LA DIRECCION DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO.
- 1946.- Diciembre 30.- Decreto que reforma el artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores. (Disposiciones relativas a los descuentos ordenados por la Dirección de Pensiones).
- 1946.- Diciembre 30.- Decreto que modifica la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro. (Modifica el artículo 58, ordena invertir el fondo de retiro en la Nación Financiera, S.A. y sujeta las operaciones hipotecarias al Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas).
- 1947.- Enero 2.- Reglamento de la Ley de Secretaría y de Departamento de Estado.
- 1947.- Enero 17.- Sexta reforma a la Ley General de pensiones Civiles y de retiro.
- 1947.- Febrero 27.- Decreto que fija normas para el otorgamiento de préstamos hipotecarios, en tanto que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas esté en aptitud de retransmitir los que solicitan los trabajadores al servicio del Estado. (Faculta a la Dirección para seguir operando en el ramo de préstamos hipotecarios).
- 1947 - Mayo 30.- Reglamento del control de adquisiciones destinado a los servicios del gobierno federal incluyendo a los territorios y al departamento.
- 1947 - Diciembre 30 - LEY DE PENSIONES CIVILES.
- 1947.- Diciembre 30.- Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Incluye entre dichos organismos a la Dirección de Pensiones).

1947.- Diciembre 31.- Séptima reforma a la Ley General de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.

1948.- Enero 27.- Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones. (Se comprenden los bienes y operaciones de pensiones).

1948.- Mayo 14.- Interpretación del artículo 61 de la Ley. (Hecha por la Secretaría de Hacienda sobre exenciones de impuestos de casas para trabajadores al servicio del estado construidas con fondos de pensiones).

1948.- Diciembre 6.- Decreto que adiciona el artículo 9 transitorio de la Ley de Pensiones Civiles.

1949.- Abril 11.- Acuerdo que amplía la interpretación del artículo 61 de la Ley de Pensiones Civiles.

1949.- Diciembre 31.- Nueva Ley de Veteranos de la revolución como servidores del Estado. (Contiene disposiciones para pensionar a los Veteranos).

1959.- Diciembre 30.- TRANSFORMACION DE LA DIRECCION DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO A INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

1960.- Agosto 31.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

1962.- Abril 19.- Interpretación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al artículo 75 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1963.- Diciembre 28.- Octava Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, reglamento del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

1971.- Enero 28.- Bases para la coordinación de las reformas administrativas del sector público federal.

1971.- Junio 26.- Creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa. (C.N.C.A.).

1972.- Julio 14.- Incorporación de Bienes muebles e inmuebles al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como parte de su patrimonio.

1973.- Abril 5.- Creación del Centro Nacional de Capacitación en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1974.- Diciembre 31.- Novena reforma al artículo 43 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1975.- Diciembre 31.- Décima y décima primera reformas al artículo 43 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1977.- Diciembre 30.- Décima segunda reforma a los artículos 104, 116-A, 116-C y 116-E de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1978.- Septiembre 19.- Reglamento de Delegaciones Estatales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1981.- Enero 2.- Décima tercera reforma a diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1982.- Diciembre 28.- Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1982.- Diciembre 30.- Reforma al artículo 104 de la Constitución Política Mexicana.

1982.- Diciembre 31.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1983.- Octubre 5.- REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

1983.- Diciembre 27.- Décima Cuarta reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

1984.- Febrero 10.- REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

1984.- Abril 30.- Reformas y adiciones al Reglamento Interior del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1984.- Junio 7.- REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

1985.- Febrero 7.- Reformas y adiciones a diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamientos.

1986.- Agosto 22.- Delegación de facultades en Unidades de Auditoría Interna en cada Delegación Estatal y del Distrito Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1986.- Diciembre 24.- Reformas y adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 60. (Jubilación a los 28 años de servicio para las mujeres).

1993.- Enero 4.- Se modifica el TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, por medio del cual se dispone que las cuotas pensionarias deberán aumentarse al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

2000.- Texto Vigente del TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ordena que "Los jubilados y pensionados tendrán derecho a ...en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados".

ANEXO DOS

TEXTO DE INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LA LEY DE PENSIONES DE 1925

Presentamos parte del texto de la Iniciativa Presidencial que se envió al Congreso de la Unión en relación a la reforma mencionada en el párrafo anterior, y que aparece en la Colección de Documentos de Dictámen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados LII Legislatura, aprobado por la Cámara de Senadores según se desprende del Diario Oficial de los Debates del 29 de Noviembre de 1983, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Año II, Período Ordinario, LII Legislatura, Tomo II, expresando a la letra lo siguiente: "... Por otra parte se establece dentro del Texto del Proyecto del Capítulo V referente al seguro de jubilación, por edad avanzada y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global, el concepto de PENSION DINAMICA, cuya cuantía aumenta al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, con lo que se otorga un beneficio indudable que evitará en lo futuro que en poco tiempo las pensiones se vean reducidas en su poder adquisitivo al no aumentarse al mismo tiempo que el aumento en el costo de los satisfactores básicos. Este concepto va todavía más lejos y otorga un aguinaldo igual a los pensionados que a los trabajadores en activo..."

Debemos añadir a todos los movimientos legislativos antes listados, un texto que consideramos es básico y fundamental para el Instituto en estudio, pues a través de él es que se le da vida al mismo, creando su más inmediato antecedente jurídico, la Ley de Pensiones de 1925.

" INFORME DE LA COMISION QUE PRESENTO EL PROYECTO DE LA LEY DE PENSIONES DE 1925

Señor Ingeniero Don Alberto J. Pani.
Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión especial que se dignó usted nombrar para formar un proyecto de ley de pensiones, ha terminado ya sus labores y tiene la honra de someter respetuosamente a la alta consideración de usted el fruto de ellas, al mismo tiempo que expone en éste oficio, de manera sucinta, las bases fundamentales del sistema que propongo.

El anexo proyecto de LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO, pretende abarcar en su conjunto lo relativo a la materia comprendiendo todos los servicios civiles, sin excluir sino aquellos que están regidos directamente por la Constitución o que por referirse a las más altas funciones políticas, deben someterse a principios diferentes de los que rigen los servicios de carácter exclusivo o principalmente administrativo. Como era natural, la comisión se abstuvo de tocar las pensiones militares.

La base que se aceptó como fundamental fue la que la pensión debe ser la consecuencia del retiro obtenido a razón de haberse llegado a una edad en que se haya reducido, por lo menos, las aptitudes del trabajo, o aún antes si el servidor público se incapacita, sin tomar como factor único el tiempo de servicios pues si el funcionario por su edad y demás condiciones conserva energías y aptitudes para el trabajo, lo mismo el que el gobierno tiene intereses en que continúe en servicio activo.

El sistema de pensiones por retiro tiene como una de sus bases principales la de que la pensión debe de ser siempre menor que el sueldo percibido, en favor de las dos partes interesadas: la Administración Pública, para conservar el mayor tiempo posible los servicios del funcionario útil, y éste, para asegurar personalmente y para su familia, también por el mayor tiempo, una cantidad superior a la que ha percibido cuando se retire. Por supuesto que es consideración de capital importancia la necesidad de impedir que el monto de las pensiones concedidas exceda de los límites de la posibilidad del Estado, pues excedidos esos límites se llega de manera inevitable a la reducción o supresión de pensiones después de abrumar a los contribuyentes con cargas excesivas y desatender servicios públicos de interés.

El sistema de seguridad social que la Comisión tiene la honra de proponer es hoy el generalmente aceptado en las naciones más cultas y mejor administradas.

La pensión no debe ser considerada como una mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la Administración Pública y los funcionarios que la sirvan, y que es origen de mutuos derechos y obligaciones, siendo la principal de sus características el hecho de que la fuente principal de fondos para el pago de las pensiones es el descuento reducido que se hace a los funcionarios sobre el importe de sus sueldos en proporción a su edad al ingresar al servicio, para que durante su carrera, tanto más larga probablemente cuanto más temprana la edad en que comenzó, formen ellos mismos el fondo que a de invertirse en la pensión. En el proyecto, el descuento es del 3% por cada año, si llega a 9% para los 45 años, límite de edad a que pueden ingresar nuevos funcionarios con derecho a pensión. Con el proyecto se establecen auxilios para el caso de defunción y aún para algunos de separación, a los funcionarios que comiencen sus servicios de 46 años en adelante, se le somete también a descuento, pero muy reducido, pues empieza en 11/4 y termina en 6% para los 65 años, edad de retiro obligatorio.

El Estado no debe desconocer la obligación de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores cuando pierden su aptitud para el trabajo. Así lo reconoce expresamente el proyecto (Art. 47), estableciendo que el Estado debe contribuir al Fondo de pensiones con una subvención anual cuyo monto no ha de bajar del 5% de lo que hayan importado los descuentos hechos a los empleados del año anterior, además de cubrir el déficit que en cualquier tiempo queda para el pago de las pensiones y auxilios con sólo descuentos. La Comisión cree que una vez regularizado el sistema, no es de temerse que haya deficiencias, a no ser por motivos extraordinarios.

Consecuencia del sistema de cooperar los funcionarios mismos el Fondo de Pensiones, es la supresión de muchas taxativas y restricciones para los pensionistas, que han sido hasta ahora tradicionales. Tal supresión no constituye una liberalidad, sino que es de mera justicia, puesto que el pensionista mismo es parte principal para la formación del Fondo, en otros términos, compra el derecho a su pensión en forma análoga a la contratación de su seguro.

Consecuencia del mismo principio es la transmisión de la pensión a los deudos del pensionista, al fallecer éste, sobre el cual se encuentran diversos preceptos en el proyecto.

Se consulta que las pensiones ya concedidas con anterioridad a la ley que se expida, o por servicios exclusivamente anteriores a ella. (Art. 23, 24 y 82) sigan pagándose con cargo al Erario como hasta ahora y que las nuevas sean a cargo del Fondo de Pensiones. El motivo de esta disposición es patente. al implantarse el sistema, el Fondo no estará formado y por lo mismo no podrá hacer erogación alguna, ni mucho menos las cuantiosas pensiones, que para otoño fiscal de 1925 se han presupuestado en \$1,500,000.00 y, además sería injusto aplicar el producto de los descuentos a empleados que no los han sufrido en proporción alguna.

En general y luego que el nuevo sistema llega a funcionar normalmente, las erogaciones del Erario por concepto de pensiones serán cada vez menos, pues las de nueva concepción serán cubiertas por el fondo y las actuales irán extinguiéndose gradualmente hasta desaparecer por completo en el transcurso del tiempo. Sólo los primeros años podrá suceder que el Erario tenga que erogar cantidades superiores a las actuales en razón de pensiones que se concedan por servicios exclusivamente anteriores a la nueva ley, o por los tropiezos que pueda encontrar el establecimiento del nuevo sistema, los cuales por su propia naturaleza habrán de ser transitorios y excepcionales.

Por la íntima trabazón que hay entre el retiro, sea forzoso o potestativo, y las pensiones a los servidores de la Administración Pública, la Comisión se vió en la necesidad ineludible de incluir en su proyecto algunas reglas sobre el retiro, aún cuando ellas sean más propias de la ley sobre servicio civil pero lo ha hecho con la mayor sobriedad posible y procurando respetar no sólo la Constitución, sino también el campo de las leyes administrativas y orgánicas de los diferentes servicios públicos.

Como lo comprenderá la Secretaría del muy digno cargo de usted, cuando se sirva examinar al anexo proyecto, la Comisión ha procurado comprender en él, en su conjunto, las cuestiones relativas a pensiones de retiro del servicio civil, de tal manera, que quede depurado todo lo concerniente al pasado, mediante una revisión escrupulosa de las pensiones concedidas con anterioridad, y que para lo futuro, toda la acción administrativa se pueda desarrollar sobre bases sólidas y justas. Ojalá no haya sido este intento una mera ilusión de parte de los comisionados a cuyo cargo se dignó esa Secretaría ponerla a labor.

En cuanto a la Administración del Fondo y en general del ramo de pensiones, se consulta que se encargue a una junta especial en cuya formación tendrá parte muy principal el Ejecutivo y el Gobierno del Distrito, además de elementos que sean por completo extraños al Gobierno y la cual la junta habrá de funcionar con autonomía como corresponde a fondos de origen particular en su mayor parte.

Las resoluciones de la junta quedarán sujetas a la revisión de la Secretaría de Hacienda cuando los soliciten los funcionarios a quienes ellas efecten (Art. 71 del Proyecto). La Comisión considerará que alejados del contacto gubernamental y político directo los asuntos de pensiones serán administrados de manera más eficiente y con más provechosos resultados.

Con el fin de beneficiar directamente los servidores de la Nación, se establece que las cantidades sobrantes del Fondo se empleen en facilitarles la adquisición de casas y aún, el establecimiento de pequeñas empresas agrícolas o industriales. Esto favorecerá también directamente a todos los funcionarios por las utilidades que se obtengan, engrosarán el Fondo destinado a las pensiones y auxilio. La importancia y trascendencia de esta disposición es tan obvia, que parece innecesario entrar en mayores explicaciones sobre ella.

La Comisión debe hacer constar expresamente que en lo relativo a la proporción del descuento sobre sueldos: al importe de las pensiones, que está directamente relacionado con el de los descuentos y sus intereses; a la subvención que se debe conceder al Fondo y a la edad apropiada para que los funcionarios se retiren del servicio, tuvo que proceder por meras conjeturas por falta absoluta de datos estadísticos con relación a los diversos puntos enunciados, particularmente en cuanto a mortalidad según la clase de trabajo y la región en donde se desempeñe; al número de pensionistas actuales y sus condiciones de edad, estado civil, etc.; tiempo de los servicios de los funcionarios y demás

hechos o factores que deben influir sobre la determinación cuantitativa así de los descuentos, como de las pensiones y auxilios que se concedan y del tiempo por el cual puedan los deudos de los pensionistas fallecidos gozar de las pensiones. Uno de los principales trabajos de la Dirección de pensiones cuyo establecimiento se propone, será formar el censo de los funcionarios en actual servicio, con todos los datos relativos a su clasificación para los efectos indicados (Art. 75 del Proyecto). En consecuencia las proporciones cuantitativas que ésta Comisión se permite proponer, deben considerarse como simples tanteos o ensayos sujetos a corrección tan luego como se tengan los datos numéricos y estadísticos necesarios, labor absolutamente indispensable para el buen funcionamiento del sistema.

También será necesario para el indicado objeto, si el Ejecutivo se digna a probar el proyecto que tenemos la honra de elevar a su consideración, formar a la mayor brevedad posible el Reglamento de la ley, labor, a no dudarlo, prolija y delicada. Habrá de dictarse, igualmente, importantes medidas administrativas para preparar la aplicación del sistema, haciendo el cambio de sistema.

La mayoría de la Comisión estima de su deber consignar en este informe que sus labores considerablemente facilitadas por el hecho de haber presentado el señor D. Maximiliano M. Chaber, desde que se iniciaron los trabajos un extenso y completo estudio sobre los sistemas de pensiones ideados hasta ahora del que es anexo un ejemplar y un anteproyecto de la Comisión. Esta aceptó, desde luego, las ideas del Señor Chaber, y en realidad limitó sus trabajos a revisar dicho ant proyecto, procurando perfeccionar y complementarlo, pero sin alterar sus ideas directrices ni sus bases fundamentales y reconociendo todo el mérito del trabajo del señor Chaber y el elogio de el que es digno.

La Comisión trabajo con el mayor empeño y sin omitir esfuerzos. Seguramente habrá transcurrido en errores en el proyecto adolecerá de deficiencia por la dificultad de preveer teóricamente y resolver todas las cuestiones derivadas a que habrá de dar origen la aplicación del sistema si se llega a aceptar el proyecto. La práctica permitirá corregir esos defectos.

Terminamos el presente informe manifestando a usted, señor Secretario, nuestro sincero agradecimiento por la confianza con que se dignó honrarnos y poniéndonos a sus disposición para todas las explicaciones o aclaraciones que estime necesarias, ya que el presente informe se limita a los puntos que hemos considerado de mayor importancia.

Reiteramos a usted las seguridades de nuestra respetuosa consideración.

México, 6 de junio 1925.- Miguel S. Macedo.- Fernando de la Fuente.- Mario Guasp.- Maximiliano M. Chabert.- Rúbricas.

El proyecto de ley formulado por la Comisión antes dicha, fue remitido, por acuerdo presidencial del 10 de junio de 1925, a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, con el objeto de que se sirvieran proponer aquellas observaciones que estimare pertinentes.

Acatando dicho acuerdo, las Secretarías de Gobernación, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación Pública y los Departamentos de Contraloría, de establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares y de Salubridad Pública, formularon algunas importantes modificaciones, las que fueron turnadas a la Comisión que presentó el proyecto de ley, y después de un detenido estudio, la referida Comisión

consultó que el proyecto fuese modificado en varios de los puntos observados, en virtud de haberse encontrado, fundados los reparos que se hicieron.

Con las modificaciones que se introdujeron al proyecto primitivo, el mismo fue elevado a la categoría de ley, por la sanción que le dió el C. Presidente de la República con fecha 12 de agosto de 1925.”

Siendo reemplazada la Ley de Pensiones Civiles de 1925 por la que se crea en el año de 1947 de Pensiones Civiles de Retiro, de entre las dos se derivan algunas diferencias.

LEY DE 1925

- Para el Presidente de la República y altos funcionarios es optativo quedar sujetos a la Ley de Pensiones.
- Excluía a los artesanos, obreros, operarios, o a los que formaran parte de la servidumbre si sus servicios no tenían el carácter de permanente.
- Art. 7.- Tienen derecho a pensión: I.- Los funcionarios que cumplan 60 años de edad.
- Art. 8.- El retiro será obligatorio a los 65 años; sólo en casos excepcionales será hasta los 70 años.
- Art. 8.- Los funcionarios que ingresen al servicio habiendo cumplido 45 años de edad, no gozan del retiro voluntario.
- Cuota de la pensión por edad $1 \frac{1}{2}\%$ del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos, multiplicado por el tiempo de servicios.
- Cuota para los inhabilitados por causa de servicio, el 50% del sueldo en disfrute.
- Cuota de inhabilitación por causas ajenas al servicio, se entrega el 1% del sueldo promedio de los 5 últimos años multiplicado por el tiempo de servicios.
- Familiares con derecho a pensión: esposa, hijos, nietos, padres y hermanos.
- El monto de los descuentos a los sueldos de los trabajadores se tabuló con una cuota progresiva teniendo como base el 3% a la edad de 18 años, hasta el 9% a los 55 años.
- El trabajador debía contribuir con un 10% del sueldo de los primeros 30 días cuando ingresare al servicio o reingresare - después de haber estado separado por un tiempo mayor de 6 meses.
- El trabajador debía contribuir con la deficiencia de sueldo - correspondiente a 30 días por cada ascenso.
- El Estado estaba obligado a contribuir con una subvención de 3,000 pesos mensuales durante los tres primeros años. Del cuarto en adelante, con una cantidad voluntaria pero no menor al 5% de las prestaciones de los trabajadores en el año anterior.

LEY DE 1947

- La sujeción a la ley de pensiones es obligatoria para todos los empleados públicos y altos funcionarios.
- Comprende a obreros, servidumbre, etc., sin exigir que sus servicios sean permanentes, requiriéndose sólo que se les expidiera nombramiento.
- Art. 73.- Disminuyó el requisito a 55 años.
- Suprimió el retiro forzoso.
- Todos los trabajadores al servicio del Estado quedan protegidos, independientemente de su edad.
- Tabla que va del 40% del sueldo promedio de los 5 últimos años, a los de servicio, a un 100% del mismo salario a los 30 años de servicio.
- Cuota para inhabilitados por causa de servicio, el 100% del sueldo en disfrute.
- Cuota de inhabilitación por causas ajenas al servicio se aplican los porcentajes de la tabla - 40 a 100% disminuida en un 25%.
- Suprimió el derecho de pensión a los hermanos y nietos; pero lo hizo extensivo a la concubina y a los abuelos y demás descendientes.
- La contribución al fondo es uniforme, con una cuota nivelada de 5.5% del sueldo.
- Suprimió esa contribución de ingreso y reintegro.
- Suprimida esa contribución por ascenso.
- El Estado aporta una cantidad igual al 100% de las aportaciones de los trabajadores.

- Para obtener préstamos hipotecarios se requería: 5 años de servicios para obtener \$5,000.00. Diez años de servicios para obtener \$20,000.00

- Préstamos quirografarios a trabajadores que tengan más de 5 años de servicios, pero siempre que otorguen prenda o fianza.

- El tipo mínimo de interés en los préstamos hipotecarios debía ser el 9% anual.

- El presupuesto de gastos es a cargo del Gobierno Federal.

- Las inversiones del Fondo son: préstamos hipotecarios, préstamos quirografarios y para construcción de casas para trabajadores.

- Se prestan hasta \$20,000.00 al trabajador des de que cumpla 6 meses de servicios.

- Los préstamos quirografarios se conceden con sólo el requisito de 6 meses de servicios y sin más garantía que el propio sueldo, eliminándose el requisito de fianza o prenda.

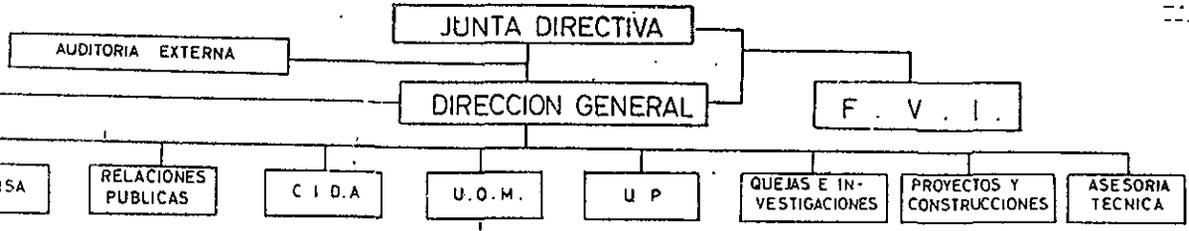
- El tipo máximo de interés en préstamos hipotecarios es 9% pudiendo la Junta Directiva acordarlo menor.

- El presupuesto de la Dirección se paga con cargo a su propio patrimonio.

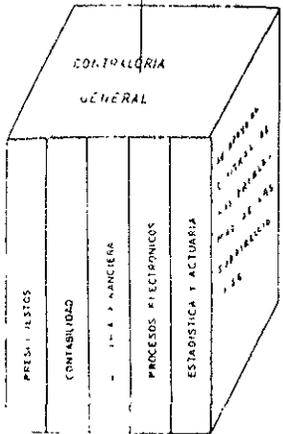
- Además de las inversiones permitidas por la ley de 1925, autorizó la inversión en la formación y construcción de colonias para trabajadores: emisiones de bonos hipotecarios destinados a financiar la adquisición, construcción, acondicionamiento, explotación de inmuebles destinados a solucionar el problema de la habitación de los trabajadores al servicio del Estado: la adquisición de acciones de compañías mexicanas; compra o descuentos de bonos hipotecarios, bonos de caja, cédulas hipotecarias y obligaciones emitidas o garantizadas por instituciones de crédito y préstamos prendarios.

ESTADO

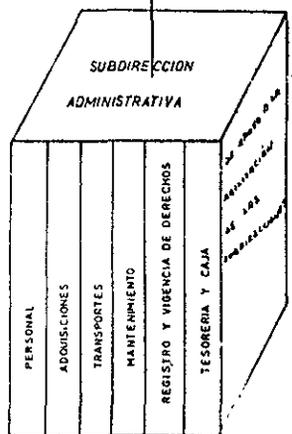
----- LINEA DE MANDO
 - - - - - LINEA DE COORDINACION ADMINISTRATIVA
 LINEA DE COORDINACION DE COOPERACION



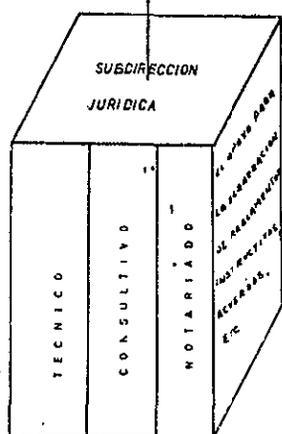
AREA DE COORDINACION DEL CONTROL DE INFORMATICA



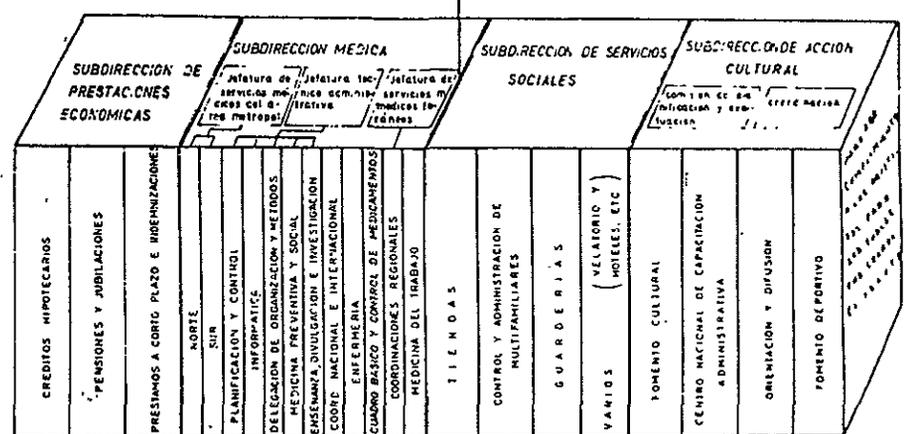
AREA ADMINISTRATIVA



AREA CONSULTIVA Y DE APLICACION LEGAL



AREA OPERACIONAL



DE APOYO A LA COORDINACION ADMINISTRATIVA DE LAS SUBDIRECCIONES

SUBDIRECCIONES DE APOYO A LOS SERVICIOS DE PRESTACIONES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 3º DE LA LEY.

SUBDIRECCIONES OPERACIONALES DE PRESTACIONES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 3º DE LA LEY.

LAS DELEGACIONES DE APLICACION, REPRESENTADAS POR ○ SE IRAN INTEGRANDO CON LAS DIVERSAS NORMAS APROBADAS POR LA JUNTA DIRECTIVA Y EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO