

134



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGÓN"

**"ANÁLISIS JURÍDICO DEL PÁRRAFO TERCERO
DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DEL ISSSTE QUE
DETERMINA EL INCREMENTO A LAS
PENSIONES DE JUBILADOS Y PENSIONADOS."**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO FABIAN AGUILAR**

ASESOR: LIC. DAVID ROMERO HERNANDEZ.

San Juan de Aragón Estado de México 2000.

285097



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS.

Una vez más te doy las gracias por todo lo que me has dado y por darme la oportunidad de concluir una etapa más en mi vida.

A MI BEBE.

MAURICIO, eres el ángel que Dios me ha mandado como el regalo más maravilloso que he tenido, eres mi inspiración, mi alegría, la razón de mi existir, no sólo te dedico este trabajo, te dedico mi vida entera.

A MIS PADRES.

No existen palabras para agradecer una vida de lucha y sacrificio. Gracias mamá por ser el soporte de mi vida, por tu infinito amor y fe que siempre me han tenido, por tu fortaleza y valor ante la vida. Gracias papá por tu confianza y apoyo, por enseñarme con el ejemplo a nunca darme por vencido, espero llegar a ser un verdadero hombre como tú. Este logro es de ustedes los amo.

A MI ESPOSA MARIBEL.

No hay palabras en este mundo para agradecer tu amor, apoyo, amistad y comprensión y la única forma en que puedo corresponder es brindarte lo mejor de mi. Gracias por la fuerza que tu amor le ha dado a mi alma. Siempre caminaremos juntos. TE AMO.

A MIS HERMANOS.

Carlos y Angélica, por que hemos compartido miles de cosas y las seguiremos compartiendo, los quiero mucho.

AL CAMPUS ARAGON.

UNAM.

Que me permitió forjarme una educación digna, encontrando en sus aulas trabajo, honradez y ética, con profesores que contribuyeron en mi formación profesional brindándome la oportunidad de alcanzar una de mis principales metas.

A MI ASESOR.

LIC. DAVID ROMERO HERNANDEZ.

Por su gran apoyo, amistad y confianza no sólo en el presente trabajo, sino en mi formación personal y profesional.

AL HONORABLE JURADO.

TEMA: ANALISIS JURIDICO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. QUE DETERMINA EL INCREMENTO A LAS PENSIONES DE JUBILADOS Y PENSIONADOS.

	PAGINA
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO	
GENERALIDADES DEL I.S.S.S.T.E.	
1.1 PANORAMA HISTORICO.....	3
1.2 MARCO LEGAL.....	19
1.3 AMBITO COMPETENCIAL DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	26
1.4 PERSONALIDAD JURIDICA DEL I.S.S.S.T.E.....	29
1.4.1 EL I.S.S.S.T.E. AUTORIDAD FISCAL Y/O ADMINISTRATIVA.....	38
CAPITULO SEGUNDO	
INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES.	
2.1 RELACION JURIDICA ENTRE EL ESTADO Y LOS GOBERNADOS.....	47
2.1.1 LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS.....	50
2.2 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	60
2.2.1 LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.....	62

2.2.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	64
2.3 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE ACUERDO A SU LEY ORGANICA, PARA CONOCER DE LOS JUICIOS RELATIVOS AL INCREMENTO DE LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS.....	73
2.4 CRITERIO JURIDICO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO A LAS INSTANCIAS O PETICIONES QUE SE PROMUEVEN, EN RELACION AL INCREMENTO DE LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS.....	77
2.4.1 NEGATIVA FICTA.....	77
2.4.2 NEGATIVA EXPRESA.....	86
2.4.3 NEGATIVA TACITA.....	93
2.4.4 POSITIVA FICTA.....	95
2.4.5 JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	99
2.5 TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	107

CAPITULO TERCERO

EL INCREMENTO A LAS PENSIONES AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO.

3.1 ANTECEDENTES.....	117
3.2 LAS PENSIONES DE ACUERDO A LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	138

3.2.1 TIPOS DE PENSION.....	138
3.2.2 REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE PENSIONES.....	156
3.2.3 LA CONCESION DE PENSION.....	167
3.2.4 CONCEPTO Y DIFERENCIA ENTRE JUBILADO Y PENSIONADO.....	171
3.3 NATURALEZA JURIDICA DEL INCREMENTO A LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS ANTE EL I.S.S.S.T.E.....	172
3.3.1 PETICIONES.....	172
3.3.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	175
3.4 BASE LEGAL PARA LA DETERMINACION DEL MONTO DE LAS PENSIONES QUE OTORGA EL I.S.S.S.T.E.....	182
3.4.1 CONCEPTO DE SUELDO BASICO.....	182
3.5 DISPOSICIONES JURIDICAS APLICADAS PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES SEGUN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	197

CAPITULO CUARTO

EL INCREMENTO A LAS PENSIONES DE ACUERDO AL
PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL
I.S.S.S.T.E. VIGENTE A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993,
TOMANDO EN CUENTA EL SALARIO MINIMO.

4.1 EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. DEL 4 DE ENERO DE 1993.....	204
---	-----

4.2 NATURALEZA JURIDICA DEL INCREMENTO A LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS ANTE EL I.S.S.S.T.E.....	212
4.2.1 EL SALARIO MINIMO DE ACUERDO A LA CONSTITUCION.....	214
4.3 DIFERENCIA Y FUNDAMENTO ENTRE SALARIO MINIMO Y SUELDO BASICO.....	218
4.4 DISPOSICIONES JURIDICAS APLICADAS PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES SEGUN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	226

CAPITULO QUINTO

CONSECUENCIAS DE LA APLICACION DE LA REFORMA DEL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993.

5.1 PROBLEMATICA QUE PRESENTA LA REFORMA DEL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993, EN CUANTO AL CONCEPTO PROPORCION Y CANTIDAD PARA DETERMINAR LOS INCREMENTOS A LAS PENSIONES.....	231
5.2 NECESIDAD DE UNIFICAR CRITERIOS EN CUANTO A LA INTERPRETACION QUE DEBE DARSE AL INCREMENTO DE LA PENSION DE ACUERDO AL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. VIGENTE HASTA EL 4 DE ENERO DE 1993 Y SU REFORMA A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993.....	236
5.2.1 IS.S.S.T.E.....	238
5.2.2 PENSIONADOS.....	240
5.2.3 TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	242

5.3 APLICACION DE LOS INCREMENTOS DE LAS PENSIONES AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO A PARTIR DE LA REFORMA DEL DIA 5 DE ENERO DE 1993, DE ACUERDO A LA TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS.....	247
5.4 LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL I.S.S.T.E.....	256
CONCLUSIONES.....	261
BIBLIOGRAFIA.....	266

INTRODUCCION.

Las pensiones han constituido una de las prestaciones con mayor relevancia y repercusiones socio-económicas, que la seguridad social ha alcanzado a lo largo de nuestra historia.

En nuestro país, los logros en esta materia han disminuido con políticas que restringen, disfrazan y destruyen el poder adquisitivo de los ex-trabajadores que sirvieron al Estado.

De estos ex-trabajadores al servicio del Estado, hablaremos a lo largo del presente trabajo de investigación, es decir, los llamados pensionados del Estado, regulados por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una legislación como muchas otras, con más defectos que virtudes, así como numerosas lagunas, una ley extraída de la comparación y de las ideas de legisladores que no están ubicados en los problemas reales de la sociedad.

En específico hablaremos de las reformas que ha sufrido un artículo de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pequeño pero significativo en cuanto a la determinación de los incrementos que deben darse a las cuotas de los pensionados, nos referimos al artículo 57, en su párrafo tercero.

Artículo que hasta el 4 de enero de 1993 consignaba que “... la cuantía de las pensiones se aumentará al mismo tiempo y en la misma proporción en que se incrementen los sueldos básicos de los trabajadores en activo”...

La reforma sufrida a partir del 5 de enero del mismo año se refiere a que "...la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto..."

Situación que a todas luces resulta ilegal y violatoria de los derechos adquiridos, y de los principios de la seguridad social, creando una situación de inconformidad que ha trascendido hasta nuestros días.

A lo largo de este trabajo abordaremos además las diversas interpretaciones que se han dado al tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tanto del pensionado, como del I.S.S.T.E y hasta del Tribunal Fiscal de la Federación, que ha sido la autoridad responsable de conocer las inconformidades.

Por último, este trabajo pretende ser una guía para aquéllos trabajadores y ex-trabajadores al servicio del Estado, que desean conocer sus derechos y hacerlos valer ante las autoridades competentes, además de convertirse en un documento de consulta para abogados postulantes, Magistrados y Secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación así como para los legisladores, jueces y estudiantes de derecho.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DEL ISSSTE.

1. 1 PANORAMA HISTORICO.

Quiero empezar este capítulo haciendo referencia a una de las manifestaciones más geniales de la historia mundial, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Resaltando los derechos que deben reconocerse a toda persona sólo por el hecho de serlo, y enseguida por ser testimonio irrefutable de que con buena voluntad y rectitud de intención, por encima de diferencias ideológicas, se puede alcanzar la unidad en puntos fundamentales para avanzar en la convivencia.

El término seguridad social cobró así importancia ante el mundo, y las Naciones Unidas lo definieron como uno de sus objetivos básicos, tan es así que en su Declaración de los Derechos Humanos, expresa en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma y a su familia la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

En Inglaterra, en 1942, sir William H. Beveridge presentó un documento donde se definía la seguridad social como "el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia".

En la Declaración de Santiago de Chile, elaborada durante la Primera Conferencia Interamericana de seguridad social, en 1942, se señalaron los principios de la seguridad social y económica. Se perfiló y concretó su contenido dos años más tarde, en la llamada Carta de Filadelfia, como un concepto específico y distinto del seguro social clásico y de asistencia social.

En la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en 1960 en la Ciudad de México, surgió la Declaración de México que en su punto número 17 establece:

"Ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social".(1)

La búsqueda de seguridad social es y, ha sido, el móvil de la acción humana en todos los tiempos, en la evolución de los pueblos siempre ha estado presente el interés por establecer modos que les proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de justicia.

En el caso de nuestro país, la política social ha sido un importante instrumento gubernamental cuyo objetivo es lograr mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población, dando respuesta a las demandas de grupos sociales organizados.

(1) Francisco Porrúa Pérez, Doctrina Política de las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A. México, 1961, pág. 215.

La seguridad social se fue perfilando en México a partir del ideario, las manifestaciones y las aspiraciones que surgen de su idiosincrasia de acuerdo con sus requerimientos y necesidades, dándole expresión y fundamento en una estructura legal y en un conjunto de Instituciones, mismas que en el devenir histórico han cobrado vigencia y proyección como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo anterior se debe dar un panorama general de la evolución que ha tenido la seguridad social y en especial, la Institución que se va a examinar a lo largo de este trabajo, es decir, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en las etapas más representativas de la historia de nuestro país.

PUEBLO AZTECA.

En el pueblo azteca no existió el derecho de jubilación, pero si por el contrario ya existía la función pública, de donde surgen usos o costumbres que iba a ser necesario reglamentar para crear con el tiempo derechos para los trabajadores.

Esta función pública era controlada por grupos de importancia social y económica, manejadas por los señores nobles y demás clases privilegiadas.

En el pueblo azteca existían diversas clases o jerarquías sociales de las cuales las fundamentales eran:

a) En la cima de la jerarquía social se encontraba la clase dirigente que a su vez se dividía en varias categorías de las cuales se tomaba como base la importancia de sus funciones u honores. Dentro de la primera categoría encontramos a los Tecuhtli (dignatario o señor), que era la clase superior dentro de la clase dirigente en el orden militar, administrativo o judicial. Este personaje, es decir el Tecuhtli vivía en el Tecali (palacio) cuyo sostenimiento se encontraba asegurado por los pobladores de la aldea o ciudad.

b) Otra de las categorías era el Jefe Calpuller, que era el que gobernaba en un barrio o calpulli, éste era electo por los propios habitantes y con la conformidad del soberano (tecuhtli) este jefe era asistido por un consejo de ancianos (huehuetque), el calpullec no podía aprobar ningún asunto sin el parecer o el consentimiento de los huehuetque. Su tarea principal consistía en el registro de las tierras colectivas pertenecientes al calpullic, cuyo usufructo era distribuido entre las diversas familias.

c) También existían los jueces que eran designados por el soberano, elección que se hacía entre los dignatarios experimentados y de edad o entre gente del pueblo. La mayoría de los jueces superiores de Texcoco pertenecían a familias nobles y el resto pertenecían a la clase de origen plebeyo, se observaba que los electos no tuvieran costumbres alcohólicas, ni fueran amigos de recibir dádivas y tampoco apasionados; Tenían bajo sus órdenes a personas que eran una especie de policías que se encargaban de aprehender a los dignatarios no importando el lugar donde éstos se encontraran, también tenían a su disposición escribanos que llevaban el registro de cada causa, de las pretensiones de cada una de las partes, de los testimonios y de las sentencias. En caso de que algún juez se dejase sobornar se le imponía una sanción como reprimenda y en caso de reincidencia por parte del juzgador, se le castigaba con la destitución y a veces hasta la muerte.

d) Por lo que se refiere a los comerciantes se dividían en dos clases. el comercio local que se encargaba de manejar pequeñas cantidades de mercancía de escaso valor, y el comercio de más largo alcance que operaba con productos muy valiosos. El comercio local se encargaba de las principales satisfacciones y consumos diarios del pueblo. El comercio de mayor alcance era controlado por manos especialistas llamados pochcas u oztomecas, mismos que traficaban con mercancías de lujo, comercio que tenía su principal asentamiento y desarrollo en el valle de México.

e) La clase artesanal estaba encargada de producir artesanías de lujo para satisfacer las necesidades de la clase gobernante de Tenochtitlán. Estos bienes eran exportados y usados por los comerciantes como medio de pago de los objetos que adquirían de otros pueblos, es decir, el trueque. Los artesanos formaron agrupaciones propias en barrios; este oficio era heredado de los padres a los hijos; así mismo eran poseedores de tierras que eran trabajadas por los esclavos para ellos.

f) Los mayeques eran otra clase desposeída que no disponía de tierras propias, sino ajenas, se encontraban ligados a la tierra que labraban, que generalmente era propiedad de los Tecuhtli o señor, mismos que al heredarla a sus descendientes la transmitían con todo y mayeques, su situación era verdaderamente miserable.

g) Los Tamemes eran consideradas como verdaderas bestias de carga que sustituían a los animales domesticados, cuando éstos hacían falta. Su trabajo consistía en llevar sobre sus espaldas pesados fardos transportándolos de un lugar a otro.

De la misma manera el pueblo azteca consideraba que la esclavitud era muy benigna y las principales causas de esta eran:

I) Las deudas, mismas que una vez que fuesen pagadas podía la persona sustraerse de la esclavitud.

II) La venta de sí mismo o de sus hijos, hacia un Macehual para librarse de la miseria.

III) Por pena, esclavo que nunca tenía derecho al rescate.

IV) El capturado en las guerras, persona que era destinada al sacrificio.

h) Por último encontramos a los Tlatoani (lenguaje, él que sabe hablar); era uno de los tantos títulos que tenía el Emperador.

Los Tlatoani se preocupaban por que los trabajadores del estado recibieran una justa retribución por su labor, tanto en alimentos como bienes, la propiedad de la tierra era comunal, ésta se cultivaba para el sostenimiento de los servicios públicos y gastos del gobierno.

“El emperador Moctezuma Xocoyotzin consideró como un valor del estado, el proteger a los ancianos y ordenó que en uno de sus palacios tuvieran aposento, además mandó construir en Culhuacan un hospital y hospicio; ordenando que ahí se atendiera a gente estimada y digna de tal servicio. Así pues los gobiernos precortesianos comprendieron sus deberes para con sus servidores. El calpulli era otro tipo de organización a través de la cual se otorgaba seguridad a los trabajadores miembros de la sociedad mexicana”. (2)

(2) Manuel German Parra, Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado, Editado por la Federación Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, S/A, pág. 14.

Del párrafo anterior se llega a la conclusión de que ya en la época de los aztecas, existía la preocupación de proteger a los ancianos que prestaban sus servicios al estado, mismos que tenían una importancia social y económica fundamental.

EPOCA COLONIAL.

Durante esta época, el trabajo se encontraba dividido en trabajo de ciudad y trabajo de mano de obra indígena, por tal circunstancia se encontraban sujetos a diferentes regímenes.

El trabajo de ciudad se regulaba por sistemas cooperativos, la forma en que se producía la artesanía en España y Europa fué implantada en México salvo ciertas diferencias como lo fueron:

1) Los estatutos de las corporaciones no se hicieron extensivos a los trabajadores indígenas y la exclusividad de crear escuelas para la enseñanza de oficios era únicamente para los españoles.

2) Las características del régimen corporativo en México, así como en España y Europa, era una forma de gobierno de producción y consumo.

3) Cuando los indígenas practicaban algún oficio que se encontraba sujeto al régimen corporativo; si elaboraban algún producto que presentara alguna diferencia no se les sancionaba, y sí por el contrario, se les permitía que traficaran con dicho producto.

La mano de obra indígena resultó ser una riqueza inmediata para los conquistadores españoles cuando llegaron a México, razón por la que sometieron a la esclavitud a los indígenas. Debido al extremo abuso y crueldad de que fueron objeto los indígenas por parte de los españoles fué necesaria la intervención de los reyes de España, dando origen así a la Ley de Indias, aunque dentro de la realidad social de esa época no resultó más que un mero informe legislativo con disposiciones que no funcionaron, ya que con diversas excusas se impidió su cumplimiento, como fueron las siguientes:

La ignorancia de la ley a que se aludía, la confabulación que existía entre las autoridades, encomenderos y capitalistas de todo género, para la violación de la ley, la falta de instrumentos eficaces para obligar al cumplimiento de la Ley o para la investigación de su violación y la falta de señalamiento de una sanción suficiente para obligar a su cumplimiento.

Cabe mencionar que el constituyente de 1857, Ponciano Arriaga citaría la demoledora opinión de Lorenzo Zavala para las leyes de Indias, el cual expuso:

"Aunque aparecen como un valuarte de la protección en favor de los indígenas, no fué más que un sistema de esclavitud, un método de dominación opresora que otorgaba garantías por gracia y no por justicia"(3)

Dentro del sistema que establecieron los españoles para mejorar las cosas del gobierno, también se encontraba la figura del trabajador al servicio del Estado, mismo que luchaba diariamente en contra de los abusos de la autoridad.

(3) Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Editorial Fondo de Cultura Económica; México S/A, pág. 398.

"En el año de 1761, el gobierno de la colonia dictó la primera disposición que da creación al Montepío, que se aboca a proporcionar asistencia social y económica para los trabajadores que prestaban sus servicios al virreinato, esta ley fué adicionada en 1776 por el virrey Payo Enrique de Rivera, en donde se incorporaba a las viudas y huérfanos de los empleados de los ministros de justicia de la real hacienda para que pudieran disfrutar de una pensión".(4)

EPOCA INDEPENDIENTE.

Durante el periodo de 1810 a 1938 se encontraba rodeado de inestabilidad política en el país, 69 cambios de gobierno, 2 guerras civiles, la mutilación de nuestro territorio, 2 invasiones extranjeras y otros cambios políticos y sociales fueron grandes obstáculos que retrasaron la consolidación nacional.

El 6 de diciembre de 1812, Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó en la ciudad de Guadalajara, que a los dueños de esclavos se les ordenaba que los pusiesen en libertad dentro de los 10 días siguientes y en caso de no hacerlo se les condenaba a la pena de muerte, así también como las deudas y tributos que pesaban sobre los individuos.

Al año siguiente, es decir, el 8 de junio de 1813 se crea una ley en la que se autorizaba a todos los hombres avecindados en las ciudades del reino a establecer fábricas u oficios que estimaran convenientes, sin necesidad de licencia o de pertenecer a algún gremio.

(4) Luis Sanchez Agesta, Teoría y realidad en el conocimiento político, Editorial Granda, Universidad de Granada, 1944, pág.169.

El Insurgente Don José Ma. Morelos y Pavón estableció la libertad de industria, comercio y cultura en favor de todos los ciudadanos, circunstancia contemplada en el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, mismo que fué presentado al Congreso de Apatzingan el 22 de octubre de 1814.

A partir de la Independencia, las leyes de las Indias entraron en desuso a consecuencia de la idea de que la independencia acabaría con los problemas sociales en México, más sin embargo , el régimen de libertad instaurado no tuvo esa consecuencia, prestando las practicas del trabajo forzoso del peonaje y la esclavitud.

"Las ideas sociales de nuestros libertadores no alcanzaron el éxito inmediato, sino que es hasta la Constitución de 1854, cuando aparecen reglamentados dentro de las facultades del Congreso, que genera una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos, ya que, ante el estado desastroso de los Montepíos el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de pensiones a los funcionarios y empleados."(5)

Durante la época del movimiento de independencia no existió ningún ordenamiento jurídico que regulara las relaciones existentes entre la Nueva España y los servidores públicos, aunque si se crearon algunas disposiciones que podían considerarse como antecedentes históricos, como lo es "Los sentimientos de la Nación" y fundamentalmente trataba de la igualdad y dignidad de los mexicanos al abolirse la esclavitud, el aumento del jornal, el reconocimiento del empleo, la carga fiscal, misma que debía ser equitativa, ligera y directa, la expedición de leyes que obligaran al patriotismo y constancia, asi como la moderación de la opulencia e indigencia.

(5) Manuel German Parra, Op. Cit. Pág. 17.

Además de que debido a los constantes vaivenes políticos, la clase burocrática y otros sectores asalariados del país, se encontraban entre los más afectados por la promulgación y derogación de leyes de un día para otro, lo que produjo que en frecuentes ocasiones los servidores públicos se quedaran sin cobrar sus emolumentos, no solo por quincenas, sino también por meses, además de que corrían el riesgo de ser despedidos en cada golpe de estado o cambio de gobierno ya que carecían de protección jurídica y sin Tribunales a quien recurrir.

El general Guadalupe Victoria, primer presidente de México, resuelve este problema y paga por fin los salarios a tiempo y esta medida da origen al popular refrán "Cuando los sueldos se pagan, las revoluciones se apagan"; También el estado se encarga del pago de pensiones a algunos funcionarios públicos y empleados, estableciéndose el antecedente que habría de cristalizar más de cien años después, con la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de retiro.

La tendencia liberal, existente en la constitución de 1857, hace imposible la existencia de los artículos cuarto y quinto de esa Carta Magna, en este estatuto se consigna la libertad de trabajo haciendo posible la creación de la ley de protección a las clases menesterosas, se impulso la necesidad de crear reglamentos que regulaban el trabajo y se fijo la cantidad, modo y manera de retribuirlo, se reguló la jornada de trabajo, así como otras prestaciones.

CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y SU LEY.

La creciente intranquilidad de los trabajadores públicos, preocupo al gobierno, por lo que el General Plutarco Elías Calles, crea en 1925, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, misma que otorgaba beneficios mínimos que no alcanzaban a todos los trabajadores y además, no evitaba el continuo malestar que ocasionaban las dependencias gubernamentales.

"La constitución de 1917 en su artículo 123 manifiesta la obligación de la colectividad de velar por el bienestar de los individuos."(6)

"En 1925 el general Plutarco Elías Calles, con el propósito de proteger la invalidez física o la ancianidad de los trabajadores al servicio del gobierno y librarlos de las garras de los agiotistas, crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, con la cual se estableció la seguridad social para los servidores públicos, sin embargo este sistema de seguridad social no alcanzaba a cubrir campos importantes como la atención a la salud y la protección al salario"(7).

Esta Institución ofreció a los trabajadores la pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 años de servicio. Se otorgaban prestamos a corto plazo de tres meses de salario, con un plazo de doce meses para pagar y con intereses del 2% anual, ofrecía créditos hipotecarios que solamente eran por quince mil pesos y se autorizaba el 67.2% del valor del inmueble, el plazo en que debía cubrirse el préstamo era de 10 años y los intereses anuales del 9%, estas prestaciones reflejan para los trabajadores importantes conquistas que se iban haciendo , aunque todavía no tuviesen el carácter de aplicación generalizada. Esta primera tentativa del estado de dar seguridad a sus trabajadores fracasa en su propósito por no consistir en un sistema integral, sino un solo esfuerzo aislado que satisfacía una pequeña parte de las muchas necesidades de los trabajadores al servicio del Estado.

(6) Rafael Tena Suck, Hugo Italo, Derecho de la seguridad social, Editorial Pac. 2ª Edición, México. 1990. pág. 131.

(7) Alberto Briseño Ruiz, Derecho Mexicano de los seguros sociales, Editorial Harta, México 1987, págs. 281-285 y 289.

"A partir de su expedición en 1925 hasta 1947, la ley de pensiones sufre diversas modificaciones tendientes en su mayor parte a extender la magnitud de las prestaciones; incorporan al régimen de seguridad social a más trabajadores y también a más dependencias del sector público"(8)

Cabe mencionar que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro fué la base del ISSSTE, en virtud de las reformas que se hicieron al apartado B del artículo 123 Constitucional

Debido a las reformas de 1947, se establecieron los primeros Servicios Médicos para los trabajadores, claro que estos eran en forma restringida, ya que la misma sólo se encontraba limitada a las atenciones para los inválidos e incorporó el derecho de contar con unidades habitacionales en arrendamiento, instituyó el seguro por invalidez y la autorización de gastos funerarios.

Esta ley fué considerada un gran avance, pues asentaba que los trabajadores tenían derecho autónomo a la pensión y jubilación y que el Estado estaba en la obligación plena de otorgarla, haciéndose notar el hecho de que en la ley de 1925 y 1947, no se estableció diferencia alguna entre los conceptos de jubilación y pensión.

En nuestro país la jubilación data del año de 1925, al crearse la caja de jubilaciones y pensiones de los empleados públicos, lo que tendría su base fundamental en la Ley General de Pensiones Civiles y de retiro promulgada el 12 de agosto de este mismo año, no obstante las diferencias legales existentes dentro de la misma, constituyó el punto de partida y antecedente importantísimo para establecer la antigüedad de los funcionarios y empleados públicos y obtener con esto, los derechos a la pensión por invalidez, vejez o muerte.

(8) Ibid, Pág. 55.

La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, contaba con personalidad jurídica propia, atribuciones públicas, patrimonio autónomo y la intervención de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.

Esta Ley fué sustituida por la del 30 de diciembre de 1947 y esta a su vez por la ley del ISSSTE del 28 de diciembre de 1959.

Todos estos son pasos que anuncian con firmeza y con brio, la evolución política en concepto e interpretación que han de desembocar en la creación del ISSSTE.

CREACION DEL ISSSTE.

El 28 de diciembre de 1959, el H. Congreso de la Unión a iniciativa del señor presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, promulgo el decreto que crea la ley del ISSSTE. En este decreto se establecía que dicha ley entraría en vigor el día primero de enero de 1960.

En esta forma, intención y propósito que ya venían apuntando desde gobiernos anteriores -y que el Lic. Adolfo López Mateos durante su campaña como candidato a la presidencia de la república, reiteradamente anunció como una de las metas inmediatas del gobierno que presidiera- se creó ese organismo político, administrativo y técnico a quien correspondería impartir a los trabajadores del gobierno federal una protección de carácter social y colectiva que viniese a aliviar o por lo menos mitigar los riesgos sociales, que muchas veces tienen consecuencias catastróficas.

Se conseguía incorporar un nuevo régimen de seguridad social a los trabajadores al servicio del estado y de sus familiares, grupo compacto y de características socio económicas muy particulares, esto es, se establece un sistema de protección eficaz que viniera a incluir a muchos mexicanos más en la corriente de ayuda colectiva y mutua que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido impartiendo para ciertos sectores de trabajadores al servicio de la iniciativa privada.

La creación del Instituto y la consolidación de un régimen de seguro social para los trabajadores federales surgió como producto de una larga y ardua lucha por conquistar y sostener principios de derecho social y humanos contenidos en el programa básico de la Revolución Mexicana.

Al quedar integrado el ISSSTE a principios de marzo de 1960, sus órganos directivos presentaron las siguientes determinaciones:

Primero, integrar lo más pronto posible la estructura material que les permitiera cumplir con las funciones y actividades que le habían encomendado.

Y en segundo término por lo que se refiere a las prestaciones de carácter médico, se establecen los lineamientos generales para su aplicación integral.

Los servicios médicos y las prestaciones que de ellos se deriven no constituyen en si mismos una finalidad independiente y definida de alcances propios y de proyección particular. Muy por el contrario ellos deben concebirse e integrarse en relación íntima e inseparable con las funciones del programa general de protección del Instituto cuya obligación social y política es la de procurar y mantener el bienestar básico de sus derechohabientes.

El sistema de protección que se establece en la Ley de pensiones civiles y de retiro de 1925, no cubría los importantes campos de la atención a la salud y de la protección al salario, sino que se circunscribía a fijar las bases del retiro del trabajador y fijar pensiones para el mismo y sus descendientes, y como caja de pensiones, su reglamento autorizaba préstamos en efectivo de corto plazo y préstamos hipotecarios.

En 1959, con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se sustituyó a la antigua Dirección General de Pensiones y de Retiro, se incorporaron prestaciones y ámbitos de seguridad social que el resto de los trabajadores del país habían conquistado en 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, manteniéndose y ampliándose el rubro de las prestaciones económicas.

En junio de 1967 se inauguró el primer taller de manufacturas para pensionistas y jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el propósito de dar a los interesados una ocupación recreativa. A principios de la década de los años setenta se consolidaron la organización y el funcionamiento de la acción de vivienda a partir de las modificaciones del rubro del capítulo VI de la Ley correspondiente, creándose por decreto del 28 de diciembre de 1972 el Fondo de Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado con el propósito de ampliar la solución del problema de la vivienda con mejores bases.

Como se puede ver, la organización y el funcionamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, muestra en sus diversas fases, el significado y la trascendencia de las prestaciones sociales, que concede un régimen de seguridad social cuyo desarrollo se inspira en principios ya sancionados por organismos internacionales y que busca la aplicación de una concepción integral de la seguridad social.

1.2 MARCO LEGAL.

El principio fundamental para la creación del ISSSTE lo encontramos en el artículo 4º Constitucional párrafo tercero, el cual consagra como norma Constitucional **EL DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD**, el cual a la letra dice:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y entidades federativas en materia de salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución."

El derecho a la protección de la salud, con que cuentan los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se ha establecido con los siguientes propósitos:

1.- Lograr el bienestar físico y mental del ciudadano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas.

2.- Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos, a quienes es preciso otorgar los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad.

3.- Crear y extender en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa.

4.- Lograr el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población.

5.- Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud.

6.- y por último desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.

Con base en los propósitos antes mencionados ha sido elaborado un ambicioso programa de salud que busca proporcionar tales servicios a toda la población y en especial a sus derechohabientes, en permanente superación y mejoría de su calidad se pretende asimismo contribuir al desarrollo del país y al bienestar colectivo y en el cual se ha puesto especial énfasis respecto al cuidado de menores en estado de abandono, atención a los ancianos desamparados y en la rehabilitación de los minusválidos; a quienes se proporcionarán los medios necesarios para su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y en lo social. El impulso al desarrollo de la familia, fué entre otros razonamientos expuestos, el que llevó al Ejecutivo Federal a proponer la edición de todas estas medidas, con el objetivo final de mejorar las condiciones sanitarias del ambiente e impulsar la administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.

Bajo el título de Sistema Nacional de Salud se ha constituido el organismo del que forma parte varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y local al igual que un selecto grupo de personas físicas y morales de los sectores social y privado, algunos de ellos ligados desde hace algún tiempo con los servicios de salud, para atender el programa en cuestión. De esta manera los propósitos constitucionales habrán de encontrar plena realización a corto o mediano plazo al haberse:

a) Proporcionado plenamente los servicios de salud a toda la población, con atención prioritaria de los problemas sanitarios y de las situaciones que puedan causar o causen algún daño a la salud.

b) Contribuido al desarrollo demográfico y armónico del país.

c) Colaborado al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia.

d) Impulsado los métodos racionales de administración y empleo de los recursos humanos para mejorar la salud.

e) Impulsado las actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y en centros de educación superior como en centros hospitalarios o clínicos destinados a la atención de la población menos protegida.

f) Coordinado todas las Instituciones (de salud y educativas) en la formación y capacitación de los recursos humanos para la salud y,

g) Distribuido del modo más conveniente dichos recursos humanos.

La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de Salud, promulgada el 7 de febrero de 1984, así como por disposiciones reglamentarias y accesorias cuyo cumplimiento corresponde actualmente a la Secretaría de Salud, que ha sustituido en las funciones administrativas correspondientes a la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia. Es la encargada de conducir por ahora las políticas necesarias para el contenido de la norma constitucional que se examina y establecer nuevas estrategias en este campo de la actividad administrativa, a la cual se le ha facultado para introducir los cambios necesarios a efecto de que todas las Instituciones que prestan servicios de salud entre las cuales encontramos a:

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Desarrollo Integral de la Familia, los Servicios Médicos del Distrito Federal, los Servicios coordinados de cada entidad de la república, cumplan en las obligaciones legales y adopten sus sistemas operativos en todas sus facetas y proyecciones al Programa Nacional de Salud.

Es por ello que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al constituirse como un organismo que proporciona servicios de salud a los trabajadores del Estado tiene como origen el precepto constitucional ya mencionado.

Asimismo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, está cimentado en los principios plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que su ley emana del Título Tercero Capítulo II Del Poder Ejecutivo y está basado principalmente en el artículo 89 Constitucional, específicamente en la primera fracción, la cual establece como facultad y obligación del Presidente de la República:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa de su exacta observancia".

Es decir el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fué creado por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la Unión en cumplimiento a lo dispuesto por este concepto.

Cabe hacer mención que no todas las facultades del presidente mexicano están enumeradas en este artículo es por ello necesario remitirnos a otros preceptos por ejemplo las facultades legislativas o de iniciativa de ley se encuentran en el artículo 71 constitucional el cual determina como órganos facultados para iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

En base a lo anterior se determina que la iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa. Por consiguiente se determina que de conformidad con nuestra ley máxima la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde solamente al presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, por lo cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente de dichos servidores públicos a quienes se supone más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo y por lo mismo los más indicados para convertir en leyes esos anhelos.

El maestro Tena Ramirez señala que dentro de nuestro sistema federal, se justifica sobradamente que de las tres clases de servidores públicos con derecho a prestar la iniciativa de mérito, dos corresponden al poder legislativo, o sea a los miembros del Congreso General y a las legislaturas de los estados de la República, pues su función es precisamente la de legislar, pero en cuanto al primer mandatario de la Nación, nuestra Constitución lo asocia a dicha función al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa, atenuados así la división de poderes y reconociendo que el ejecutivo Federal está en actitud por su conocimiento de las necesidades públicas de proponer a las cámaras proyectos acertados.

Es indudable que otro fundamento de la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo encontramos en el artículo 123 apartado B, en virtud de que se aplica este régimen especial a los trabajadores al servicio del estado, el cual actúa como patrón y tendrá diferentes prerrogativas y obligaciones que un patrón privado y se rigen principalmente por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo que se menciona.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentra reglamentado también por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como lo podemos observar desde su artículo primero al establecer que esta misma tendrá por objeto asentar las bases de organización de la Administración Pública Federal, la cual se dividirá en CENTRALIZADA Y PARAESTATAL. Para efectos de nuestro estudio se tocara únicamente el punto de la administración pública paraestatal, la cual está integrada por organismos Descentralizados (es aquí en donde ubicamos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

"Así también se establece que el Ejecutivo Federal se auxiliará de las entidades de la administración pública federal, tales como son los organismos descentralizados cuyos elementos constitutivos son:

a) El haber sido creados por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

b) Poseer personalidad jurídica y patrimonio propio.

Estas entidades podrán organizarse jurídicamente utilizando cualquiera de las figuras que se encuentran en la legislación mexicana" (9)

Encontramos la base jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales reglamentaria del artículo 90 Constitucional, la cual en su artículo primero establece que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

También se hace mención de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y otras de estructura análoga se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de operación, desarrollo y control.

(9) José Francisco Ruíz Massieu, Wilfrido Lozana, Nueva Administración Pública Federal. Editorial Trenos, 2da. Edición México 1978, Pág.81-82.

1.3 AMBITO COMPETENCIAL DE LA LEY DEL ISSSTE.

Todo precepto de derecho pertenece a un sistema normativo. Tal pertenencia depende de la posibilidad de referir directa o indirectamente la norma en cuestión a otra u otras de superior jerarquía y, en última instancia, a una norma suprema, llamada Constitución o ley fundamental. Todos los preceptos que se hallan mediata o inmediatamente subordinados a la Constitución Mexicana forman parte del sistema jurídico de nuestro país.

Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez.

El problema del orden jerárquico normativo fue planteado por vez primera en la Edad Media, siendo más tarde olvidada. En los tiempos modernos Bierling resucitó la vieja cuestión. El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del derecho, y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor sino la individualización de éstas en actos como los testamentos, las resoluciones administrativas, los contratos y las sentencias judiciales.

Toda situación jurídica hállase condicionada por una norma abstracta. Las de general observancia, que en relación con los actos jurídicos son condicionantes, encuéntrase a su vez, condicionadas por otros preceptos de mayor rango. Una norma es condicionante de otra, cuando la existencia de ésta depende de la de aquélla. Los actos jurídicos son condicionados por las normas del derecho, porque tanto la formación cuanto la validez y consecuencias de los mismos derivan de dichas normas, y en ellas encuentran su fundamento. Por ejemplo la existencia de un contrato está condicionada por ciertas disposiciones de carácter general que establecen las formas de contratación, las reglas de capacidad, los requisitos de validez y las consecuencias jurídicas de los diversos negocios. Un negocio jurídico concreto, que en relación con tales normas se halla en un plano de subordinación, constituye, relativamente a las partes, y por lo que toca a las consecuencias de derecho, una norma o conjunto de normas determinantes.

El ordenamiento jurídico no es una sucesión interminable de preceptos determinantes y actos determinados, algo así como una cadena compuesta por un número infinito de eslabones, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero se denomina norma fundamental; el segundo está integrado por actos finales de ejecución, no susceptibles ya de provocar ulteriores consecuencias.

La norma suprema no es un acto, pues, como su nombre lo indica, es un principio límite es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría. Por su parte, los actos postreros de aplicación carecen de significación normativa, ya que representan la definitiva realización de un deber jurídico (un ser, por consiguiente).

El orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

1.- Normas Constitucionales.

2.- Normas ordinarias.

3.- Normas reglamentarias.

4.- Normas individualizadas.

Todos los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiérense a situaciones jurídicas concretas.

Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. Algunas veces, sin embargo, una norma individualizada puede encontrarse condicionada por otra del mismo tipo, como ocurre por ejemplo, cuando una sentencia se funda en un contrato.

El ámbito de validez de las normas del derecho debe ser considerado, según Kelsen, desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el material y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal esta constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula y el personal, por los sujetos a quienes obliga.

Si nos colocamos en el primero de los cuatro ángulos visuales a los que alude Kelsen, descubriremos que los preceptos del derecho pueden ser generales o locales: Pertenecen al primer grupo los vigentes en todo el territorio del Estado; al segundo, los que sólo tienen aplicación en una parte del mismo. Si aplicamos este criterio al derecho mexicano, descubrimos que en nuestro país existen desde este punto de vista, tres categorías de leyes, a saber: federales, locales y municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos de la Constitución relativos a la soberanía nacional y la forma de gobierno. Las federales son aplicables en toda la República; las locales en las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, las municipales en la circunscripción territorial del municipio libre.

Desde el artículo primero de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, podemos observar el ámbito de aplicación que tiene esta Ley:

ARTICULO 1º .- La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la 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 pensionistas y a los 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 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 esta 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 esta Ley; y

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

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuenta con su propia legislación para cumplir con todas las facultades y obligaciones que le fueron conferidas como organismo descentralizado.

1.4 PERSONALIDAD JURIDICA DEL ISSSTE.

Para determinar este punto de vista de manera más práctica, es necesario partir de la idea de la existencia de un estado federal (es la unión de Estados libres y soberanos en su régimen interior que forman un nuevo ente dotado de poderes y facultades superiores llamado Estado Federal).

En este sentido el estado es una de los temas más estudiados por los doctrinarios y las diversas disciplinas los cuales conciben al Estado desde diversos puntos de vista.

"En primer término la palabra Estado se deriva de ETATO, STARE, STATUS, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia". (10)

Particularmente el maestro Rafael De Pina considera al estado como "una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Se le define también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia prevista de la suprema calidad de persona en sentido jurídico". (11)

(10) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 11a. Edición, México 1993, pág. 76.

(11) Rafael De Pina Vara, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa 17a. edición, México 1991, pág. 274.

Una vez establecida la existencia de un estado, nace de sus entrañas un órgano llamado gobierno, el cual tiene su origen en el artículo 40 Constitucional, el cual determina que el estado mexicano se constituye de una República (es la forma de gobierno en la que los ciudadanos eligen periódicamente al jefe de estado quien durante seis años desempeña sus funciones), Representativa (esto es, que el pueblo gobierna a través de sus elegidos y las leyes se elaboran por medio de sus representantes), República Democrática (es aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, es decir, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno), República Federal, (es cuando existen estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado estado federal).

Por lo tanto, se considera que el gobierno es el conjunto de los poderes públicos. Y en consecuencia, como resultado de lo antes expuesto el estado representa el todo, mientras que el gobierno es el medio por el cual el estado impone una reglamentación de conducta a la población, es pues el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio estado.

Una vez establecida la función primordial y esencial del gobierno dentro de un estado es necesario para que este último cumpla con sus propósitos de manera eficaz, la cooperación de la administración pública.

Para poder definir a la Administración Pública, diremos que etimológicamente administrar significa servir y de la idea de gestión de asuntos o interés, generalmente ajenos, pero siempre como gestión subordinada.

Se ha dicho también que la acción política se refiere a la determinación de algunos fines, mientras que la Administración Pública consiste en aplicar los medios oportunos para conseguir aquellos. De ahí que veamos siempre en la administración una actividad subordinada, ya que tal actividad aparece condicionada por el contenido de las decisiones políticas manifestadas en los acuerdos del gobierno.

Otro punto de vista establece que la Administración Pública forma parte de los órganos del Gobierno. que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y tiene como función realizar toda actividad que no desarrollan los poderes restantes.

Por otro lado, es necesario asentar que la Administración Pública para la realización de sus funciones se divide en Federal, Estatal y Municipal.

Para efecto de nuestro estudio tomaremos en consideración únicamente la Administración Pública Federal, respecto de la cual, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para su organización se dividirá en:

- ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

- ADMINISTRACION PUBLICA PARA ESTATAL.

La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Después de haber hecho mención de las ideas sobre la Administración Pública y de la constitución de la Administración Pública Federal simplificaremos diciendo que la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye formalmente como auxiliar en las tareas del Ejecutivo Federal.

Para efecto de nuestro estudio tomaremos en consideración a la Administración Pública Paraestatal y en especial a los organismos Descentralizados en virtud de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado.

Antes de adentrarnos al tema, es conveniente hacer mención de algunos aspectos tales como precisar que la expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia o sea dispersar en todo el país, administraciones u organismos que estaban reunidos en un mismo sitio.

La descentralización administrativa es una forma de organización que se adopta mediante una Ley de Administración Pública para desarrollar:

- Actividades que le competan al Estado.

- A través de Organismos creados especialmente para ello y que están dotados de las características que se establecen para los organismos descentralizados como personas jurídicas de derecho público que a continuación mencionaremos.

CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

1.- Son creados por un acto legislativo ya sea como ley o a través del Congreso de la Unión o como decreto por el Ejecutivo Federal.

2.- Tienen régimen jurídico propio .

3.- Tienen personalidad Jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

4.- Denominación.

5.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.

6.- Cuentan con una estructura administrativa interna.

7.- Cuentan con un patrimonio propio.

8.- Objeto.

9.- Finalidad.

10.- Régimen Fiscal.

En cuanto a la primera característica establecimos que los organismos descentralizados son creados por un acto legislativo, esto es, que tienen su origen en una ley emitida por el Congreso de la Unión o bien por un decreto del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere a que tienen un régimen jurídico propio, este régimen lo constituye generalmente su ley orgánica emitida por el Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. El régimen jurídico regula su personalidad, su denominación, su objeto y su actividad.

También se establece que tiene personalidad jurídica propia que le es otorgada desde el momento de su creación en virtud de que nace por vía de autoridad y se le considera como una persona jurídica de derecho público. Como consecuencia de su personalidad jurídica cuenta con un patrimonio propio, es cual es el conjunto de bienes y derechos que tiene para el cumplimiento de su objeto.

Entre otra de sus características encontramos a la denominación, que se considera como el conjunto de palabras que particularizan al Organismo Descentralizado. En ocasiones por la extensión de algunas denominaciones se utilizan siglas para nombrarlo como en el caso del I.S.S.S.T.E.

Además tenemos a los órganos de dirección, administración y representación que conceptuándolos diríamos que son los órganos de mayor jerarquía que deciden sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Estos órganos tienen diversas denominaciones tales como Asamblea General, Junta de Gobierno o Junta Directiva como en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De igual forma existe también la estructura administrativa interna, la cual dependerá de la actividad a la que esta destinado el organismo así como las necesidades de división del trabajo.

El objeto de la creación de dichos organismos pueden ser varios tales como realizar actividades que le corresponden al Estado, la prestación de servicios públicos, la administración y explotación de bienes de dominio público y privado del Estado, la presentación de servicios administrativos y la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, puede actuar en uno o varios de los ramos antes mencionados y aún en otros nuevos que las necesidades de la sociedad demanden.

En cuanto a la finalidad del estado con la creación de estos organismos y en especial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

El artículo 149 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, aclara y limita la referencia de personalidad jurídica al indicar que:

ARTICULO 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.

Así también las funciones del Instituto se enumeran en el artículo 150 y que son las siguientes:

ARTICULO 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 cargo;

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.- Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta 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 promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII, Y XIX del artículo 3º de esta Ley;

VIII.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;

IX.- Expedir los Reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;

X.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y

XI.- Las demás funciones que le confiera esta Ley y sus Reglamentos.

De lo analizado anteriormente también tenemos que el patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo reglamenta su Ley en su artículo 174 que a la letra dice:

ARTICULO 174.- El patrimonio del Instituto lo constituirán:

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 que conforme a esta Ley haga el Instituto;

VI.- El importe de las 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 o 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.

1.4.1 EL I.S.S.S.T.E. AUTORIDAD FISCAL Y/O ADMINISTRATIVA

Aquí uno de los puntos importantes y que se debe de tener presente, a lo largo de la investigación, definiendo la calidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por los actos que lleva a cabo.

Podemos decir que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, realiza actos administrativos, pero ¿qué son estos actos?. En la doctrina, podemos encontrar tres tendencias que definen el acto administrativo, a saber: desde el punto de vista formal orgánico, desde el punto de vista material y la mixta. Desde el punto de vista formal, orgánico o subjetivo, son actos administrativos aquellos que emanan de un órgano administrativo. Desde el punto de vista material, son actos administrativos todos aquellos actos que tengan un contenido administrativo, independientemente de la naturaleza del órgano del que emanan; de acuerdo con la tercera tendencia, la noción de acto administrativo resulta de una combinación de criterios orgánico, formal y material.

Acosta Romero define el acto administrativo y se inscribe precisamente dentro de la primera tendencia, al decir que el acto administrativo: "Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública; esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general"(12)

Para Gordillo, inscrito en la segunda tendencia, es decir la material, el acto administrativo "es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata"(13)

El acto administrativo puede ser dictado por cualquier órgano del Estado, y no únicamente por la Administración Pública, ya que cualquiera de ellos puede realizar la función administrativa, que dicho sea de paso termina definiéndola, por más esfuerzos que hace, como la función que no es jurisdiccional ni legislativa.

Desde mi punto de vista, la primera tendencia es la correcta; si bien es cierto, los órganos judicial y legislativo realizan funciones similares a la administrativa y realizan actos en los que se cumple esta función, éstos no los podemos calificar de administrativos, ya que, esta función no es el fin último del órgano (jurisdiccional o legislativo) sino únicamente el medio para cumplir con su función esencial.

(12) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 5º Edición, México 1983, pág. 356.

(13) Agustín Gordillo, El Acto Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires Argentina 1969, pág 114.

De las actividades materialmente administrativas, cumplidas por órganos públicos -no integrados en la organización personificada que es la administración pública- hay que distinguir según esas funciones administrativas, se efectúen como complementarias de la función jurídica específica que dichos órganos desempeñan como propia, o bien, que sea fruto de las organizaciones instrumentales de sostenimiento y apoyo de tales órganos de los que se dotan en servicio de su independencia, en cuanto órganos Constitucionales propiamente dichos.

La tercera posición nos da un concepto preciso de acto administrativo, pues si bien es cierto que la función administrativa se cumple mediante la emisión de actos administrativos, no es éste el único instrumento que utiliza la administración para su cumplimiento; por ejemplo: Los reglamentos y los actos jurisdiccionales emitidos por la administración pública a través de los Tribunales Administrativos.

Concluyendo, si el acto administrativo es un instrumento para cumplir con la función administrativa, y ésta, propiamente dicha, sólo la ejecuta la Administración Pública; los actos administrativos sólo pueden ser emitidos por un órgano de administración pública; éstos son la aplicación del ordenamiento jurídico a un supuesto dado, aún los actos administrativos generales, no innovan el ordenamiento y se agotan en su simple cumplimiento.

Por lo anterior el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es formalmente administrativo, pero materialmente fiscal por las consideraciones siguientes:

Desde el establecimiento de la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación en asuntos pensionarios, esto es, desde, 1943, esta materia fué una de las más importantes en la depuración de los créditos y demás obligaciones pecuniarias a cargo del Erario Federal, incluso los atribuibles a cargo de organismos descentralizados como lo fué desde 1925 la antigua Dirección General de Pensiones Civiles, antecesora del actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Además, debe tenerse presente que en hoy en día existen otros fundamentos de la calidad materialmente fiscal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en principio, atento a lo dispuesto por los artículos 1°, 3°, 4° y 150 fracciones II, III, IV, VI y VII de la Ley del Instituto, compete la administración de los seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, obligatorios a favor de los trabajadores al servicio civil de la administración pública federal, así como de las pensiones que tienen derecho los jubilados y los derechohabientes de estos y de los propios trabajadores antes citados, y correlativamente, determinar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos financieros del Instituto para proceder conforme a la ley a aplicarlos a los fondos, reservas y pagos de los propios seguros, pensiones y prestaciones sociales.

El artículo 22 de la ley citada 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, 21 y 25 fracción II del indicado ordenamiento y también el importe de los descuentos que el Instituto ordene que se hagan a los trabajadores por otros adeudos derivados de la aplicación de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, además, 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, pero en tratándose de las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, se estará a lo dispuesto por el artículo 90 bis-A de esta Ley.

Por lo tanto, la naturaleza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es también de carácter fiscal, siendo que dicho Instituto es competente para resolver en lo concerniente a pensiones civiles materia que forma parte de la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que las funciones que la ley le confiere, si bien, en los términos legales antes precisados, se encuentra acotados a una porción de los que ordinariamente corresponde al fisco, es indudable que en ese campo delimitado el citado 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 estos recursos financieros y en su adecuada aplicación a las finalidades específicas que la propia ley le señala.

La materia fiscal comprende no sólo la función de exigencia y de contribución de recaudaciones, pues abarca también la forma y términos en que la autoridad los administra como lo ilustra la tesis relacionada a la jurisprudencia número 143, consultable en la página 1842 de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, correspondiente a las Salas y Tesis Comunes, cuyo texto es: **MATERIA FISCAL, SIGNIFICACION.-** Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias".

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para su funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus objetivos primordialmente se auxilia de las aportaciones de seguridad social, pues así se desprende de lo establecido en los artículos 2º, 3º, 4º y 16 de su Ley; mismos que a continuación se transcriben:

ARTICULO 2º.- La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario.

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

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicio de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgo de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios 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 en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;

XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor 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.

ARTICULO 4°.- La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México.

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones, las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso.

ARTICULO 16.- Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute definido en el artículo anterior.

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma.

I. 2.75% 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; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 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 esta Ley;

V. El porcentaje restante 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 III incluyen gastos específicos de administración.

En efecto, el fisco es una palabra que en nuestro ordenamiento jurídico siempre ha tenido la connotación de la representación financiera del Estado, la que de modo alguno se limita a considerarlo únicamente en la determinación y cobro de sus recursos financieros, pero también debe considerársele 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 toda contribución.

Siendo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un organismo descentralizado y autónomo cuyo propósito es realizar con mayor eficiencia las funciones que la ley le encomienda, entre las que se encuentran por disponerlo así el artículo 150, fracciones II y III de la ley que lo instituye, no sólo la determinación y cobro de las aportaciones, sino también el otorgamiento y la ministración de jubilaciones y pensiones a los derechohabientes, debe colegirse de ello que el legislador 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 fines particulares.

Debe tenerse presente, además, que a partir del 1° de enero de 1983 en que comenzaron a regir los primeros cinco Títulos del Código Fiscal de la Federación, éste atribuye el carácter de contribuciones a los pagos que, obligatoriamente, deben efectuar el Gobierno Federal y las demás entidades incorporadas al régimen de la Ley que establece, al Instituto que nos ocupa, atentas las prescripciones de los artículos 1° y 2° del citado Código, que las clasifica como aportaciones de seguridad social naturaleza que es confirmada por el artículo 1° fracción II, inciso 4 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1996.

Adicionalmente se reafirma lo anterior con lo dispuesto por el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, 12 tercer párrafo, de la Ley que establece el Instituto de que se trata, en el sentido de que "...Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico..." y de que los ingresos provenientes de las referidas aportaciones de seguridad social no se concentrarán en la Tesorería de la Federación y que, por tanto, se recaudarán por el referido Instituto y se afectarán a las finalidades previstas en su Ley respectiva, dado que estas disposiciones confirman la naturaleza fiscal del mencionado Instituto y de las autoridades del mismo, encargadas de resolver todo lo concerniente a las pensiones civiles que administra.

Atendiendo a la vinculación indisoluble entre ingreso y gasto a que condiciona la afectación específica de las aportaciones de seguridad social a que esta sujeto el Instituto de que se trata, no es posible disociar o fracturar, el concepto de autoridad fiscal, para atribuirle esa calidad únicamente a la autoridad que actúa en el cobro de contribuciones, dado que la afectación de las aportaciones a las finalidades legales, entre ellas, la de suministrar las pensiones a los derechohabientes, hace extensivo el carácter fiscal a la autoridad facultada para resolver sobre el otorgamiento de pensiones o de sus incrementos, pues para ello debe tomarse en cuenta lo dispuesto por la ley que establece las citadas aportaciones de seguridad social, que evidentemente gozan de la naturaleza fiscal, atento a los preceptos citados con anterioridad.

CAPITULO SEGUNDO

INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES.

2.1 RELACION JURIDICA ENTRE EL ESTADO Y LOS GOBERNADOS.

ASPECTOS PREVIOS.

En nuestros días la actividad administrativa ha crecido ampliamente, pues el Estado mexicano ha dejado atrás la concepción del estado policía, estructurado bajo la concepción liberal. Conforme a esa concepción, la actividad pública quedaba restringida a la protección del orden público interior, a la defensa de sus fronteras y a la resolución de las controversias suscitadas entre sus ciudadanos.

Conceptualizado actualmente como un Estado social de derecho, sus actividades se han multiplicado, pues cada día se acentúa más su intervención en las actividades de los gobernados, fomentando o impulsando la riqueza y restringiendo las libertades en beneficio de los grupos sociales económicamente desprotegidos.

Sin embargo, la actuación del estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal, dos son los fundamentos rectores de su actividad. El Estado de Derecho y el principio de legalidad.

El Estado de derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos.

Por su parte el principio de legalidad, columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el derecho, que debe revestir todo acto estatal, es decir, las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de que provengan, constitución, ley, reglamento. Pero debe observar la jerarquía normativa que sigue el sistema jurídico nacional, de tal forma que las normas jurídicas superiores no pueden ser privadas de sus efectos por otras de rango inferior.

Conforme a tales fundamentos rectores, el sistema jurídico coloca al Estado y al gobernado en una relación jurídica de la que derivan para uno, poderes, competencias o prerrogativas, y para otro, derechos, libertades o garantías.

La relación jurídica es el vínculo que une a dos o más sujetos de derecho, por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo, puede exigir de otro (deudor) el cumplimiento de una obligación. Es una relación bilateral que establece una obligación y un derecho.

En el campo del derecho administrativo la aplicación de la relación jurídica tiene lugar en el surgimiento del estado de derecho, con el cual se transformó al individuo en un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

Antes del advenimiento del Estado de Derecho, se considera como una cuestión dada la de que el Estado, por su carácter soberano, no podría ligarse con los particulares a través de una relación de naturaleza jurídica.

Cuando en esa relación, de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la administración pública, se le denomina jurídico-administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de derecho administrativo, puesto que si aquélla surge por el sometimiento de la administración a normas de derecho privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza. Generalmente se ha aceptado que la administración pública en la relación jurídico-administrativa, siempre tendrá la característica de sujeto activo y el gobernado el de sujeto pasivo. Sin embargo, este punto de vista no es correcto, por que la titularidad de derechos y obligaciones puede recaer en ambos sujetos.

Es más, los sujetos de la relación jurídico-administrativa no siempre son un ente público -administración- y un particular -administrado-, al contrario, cada día son más numerosos los casos de relaciones jurídico-administrativas en que los dos sujetos que en ella intervienen tienen el carácter de público.

A través de la relación jurídico-administrativa se tutelan y se garantizan los derechos y deberes de la administración y de los administrados, reciprocamente, por la cual se encuentran en una situación jurídica especial.

Sin embargo, la situación jurídica no es idéntica a la relación jurídica, en cuanto que la primera es la ubicación o disposición jurídica en beneficio de un sujeto, en cambio, la relación constituye la referencia que impone la situación a otro sujeto u otros sujetos, terceros obligados a dar, hacer o no hacer.

Por tal motivo, la protección jurídica del gobernado, de acuerdo con el sistema jurídico respectivo, deriva del tipo de situación jurídica en que se encuentre, ya sea que titularice un derecho subjetivo, un interés legítimo, o bien, un interés simple. Siendo para cada una de tales situaciones una forma diversa de protección correspondiéndole al derecho subjetivo una protección de mayor intensidad.

Así tomando en cuenta la situación jurídica del gobernado frente a la situación de la administración, es posible determinar la calidad del agraviado para intentar los medios de defensa que el orden jurídico establezca en su favor. En tal virtud, es posible que con el derecho subjetivo el afectado pueda solicitar la anulación del acto y la indemnización por los daños y perjuicios causados por el desconocimiento de esa situación jurídica.

En cambio, con el interés legítimo no se podría solicitar indemnización alguna pero sí la anulación del acto ilegal. Por su parte, con el interés simple dado que sólo autoriza a presentar quejas o denuncias contra los actos o actuaciones ilegítimas, ello no otorga el derecho de obtener la anulación de la actuación administrativa.

2.1.1 LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS.

El sujeto activo de la relación jurídica es aquel que puede exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación, pero para que opere tal facultad de exigencia es indispensable la titularidad de un derecho subjetivo a favor del sujeto activo. El derecho subjetivo es pues una parte inseparable de la relación jurídica, ya que a través de ella se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, hacer o de no hacer.

El derecho subjetivo consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo, es decir, que el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos; una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Con la expresión derecho subjetivo no nos referimos al conjunto de normas jurídicas (derecho objetivo), sino a la situación concreta en que se colocan las personas, ya sea en forma individual o colectivamente, respecto a ese derecho objetivo; por ello, se han usado expresiones sinónimas para referirse a él, como son: "competencia", "poder", "facultad", "atribución", "licencia", "permiso", "garantía", "autorización", etc.

Así, cuando decimos: el Estado tiene derecho a percibir contribuciones, Juan tiene derecho a que la autoridad le otorgue la garantía de audiencia", el estado tiene derecho a sancionar a sus servidores públicos", etc. hacemos referencia al concepto de derecho público subjetivo.

Como de la relación jurídica se derivan situaciones positivas de dar o de hacer, o bien negativas de no hacer, los derechos subjetivos, en consecuencia, podrán ser positivos o negativos. Serán positivos cuando la protección jurídica, establecida en la norma, otorga una facultad al sujeto activo de exigir del pasivo una conducta, traducida en un dar o en un hacer, según corresponda. Por el contrario, serán negativos cuando dicha protección normativa faculte al titular del derecho a exigir de otro la abstención de una determinada conducta.

El poder de exigir constituye el segundo elemento del derecho subjetivo, el cual para que opere necesita de la existencia de una obligación jurídica a cargo del sujeto pasivo, en virtud de que es indispensable que la actividad positiva o negativa exigida por el sujeto activo sea jurídicamente obligatoria, lo cual sucederá cuando una regla del derecho general o individual haya impuesto al sujeto pasivo la conducta que el sujeto activo exige de él.

Sin embargo para que la obligación jurídica pueda ser materia de un poder de exigir un provecho del sujeto activo, es menester que esta obligación haya sido instituida con la intención de dar satisfacción a intereses particulares, es decir, que quien pretenda el cumplimiento de la obligación tenga personalmente interés de exigirla, pero además es necesario que tal sujeto sea el titular de esos intereses particulares.

En tal virtud, hay poder de exigir y, por lo tanto derecho subjetivo, por que la obligación jurídica que forma el objetivo de ese poder se ha establecido en vista de dar satisfacción a ciertos intereses particulares jurídicamente protegidos, y por que el que viene a exigir es personalmente el titular de esos intereses. Así, se ha dicho, el interés de este sujeto se encuentra "jurídicamente protegido", por que esta obligación jurídica ha sido establecida en vista de dar satisfacción a este interés.

LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS DEL ESTADO Y DE LOS GOBERNADOS.

Como una consecuencia del reconocimiento de la existencia de la relación jurídico-administrativa, surge la noción de derecho subjetivo. De esto resulta incuestionable que el Estado tiene una serie de derechos subjetivos, que pueden ser oponibles a los gobernados, y que, como derechos públicos subjetivos de éste, traen aparejadas obligaciones para los particulares.

Sin embargo, frente a la facultad del Estado de exigir el cumplimiento de una obligación, existen a favor de los gobernados una serie de protecciones consideradas como límites a la actividad de aquél, las que a su vez constituyen los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

"El poder público estatal se halla en consecuencia equilibrado -tan sólo un poco- por los derechos subjetivos públicos de los habitantes". Tanto el poder público estatal como el derecho subjetivo de los habitantes encuentran su origen y su fuerza jurídica en la Constitución, que es el instrumento mediante el cual el pueblo soberano se da sus reglas fundamentales de organización; por ello, tanto una como otro son facultades que se desenvuelven dentro del orden jurídico" (14)

Por esta razón, los derechos públicos subjetivos de los gobernados se consideran como la facultad de un particular para exigir de la administración una determinada conducta que se traduce en un hacer, o en dar, o en un no hacer, protegido por el derecho objetivo en forma directa.

En tal virtud, esa facultad de exigencia a la administración se encuentra protegida, en los sistemas jurídicos, por un recurso administrativo o por una acción jurisdiccional ante tribunales administrativos o judiciales, según sea el caso.

(14) Agustín Gordillo, Introducción al Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1984, pág. 63 Y 64.

Del contenido de las normas juridico-administrativas no siempre se desprende la existencia de una protección directa al gobernado, por lo que no siempre se deriva la existencia de derechos subjetivos. A las normas que establecen tales derechos la doctrina las ha denominado normas de relación, y las que no, se les llama normas de acción. Estas últimas regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa.

Por ende, las normas de acción constituyen una serie de obligaciones a cargo de la administración pública, pero no consideran la existencia de derechos subjetivos del gobernado, en razón de que, al versar sobre la actuación administrativa, están dictadas con el fin de garantizar intereses generales y no particulares.

Ahora bien, la falta de derechos subjetivos no significa que los gobernados no puedan tener un interés en que se cumplan debidamente las normas jurídicas de acción, ya que en principio a todos los gobernados nos interesa que la actuación de la administración sea legal.

Esta ventaja o daño es distinta de la que puede recibir cualquier particular por su simple condición de tal forma que la situación de estos particulares afectados requiera una especial protección de sus intereses. Como las normas han sido dictadas únicamente para garantizar el interés general y no tienen por qué garantizar intereses particulares, éstos no llegan a ser derechos subjetivos: los particulares simplemente se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo y sólo a través y como consecuencia de dicha observancia resultan ocasionalmente protegidos en su interés. Se trata de un efecto reflejo del derecho objetivo y por eso a estos intereses se les llama derechos reflejos o intereses legítimos.

"El interés legítimo o derecho reflejo, también denominado por la doctrina derecho debilitado o derecho imperfecto, surge por dos situaciones.

En primer lugar puede ser el resultado de la particular posición de hecho en uno o algunos ciudadanos se encuentren, lo que los hace más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo; así, si la Administración acuerda cerrar un camino al tránsito, tal decisión afecta más directamente que a cualquier otro ciudadano a quienes tienen sus fachadas en dicha calle. En segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute (por ejemplo, el acto que resuelve unas oposiciones con respecto a quienes han tomado parte en ellas). De todo esto resulta pues que ciertos ciudadanos puedan tener un interés cualificado respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, lo cual merece una cierta protección del ordenamiento jurídico".(15)

La existencia de una norma y el interés del particular de que sea observada son requisitos comunes de la existencia del derecho subjetivo y del derecho reflejo. Pero se diferencian en cuanto que en el primero el interés es propio y excluyente, en virtud de que la norma jurídica lo protege directamente, por eso se dice que jurídicamente está protegido y sólo lo podrá hacer valer el titular del derecho subjetivo con el fin de lograr la contraprestación deseada. En cambio, en el derecho reflejo el interés, aunque protegido por la norma, no afecta de manera directa, sino general, en cuanto que al gobernado no se le concede una facultad de exigencia con respecto de otras personas para conseguir la satisfacción de sus pretensiones; de esta forma el interés se encuentra protegido de una manera objetiva, no subjetiva.

(15) Fernando Garrido Falla, Las tres crisis del derecho público subjetivo. En estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación, Vol. I Derecho Administrativo Sevilla, España 1985, pág 202.

"Este interés particular que se beneficia en forma anónimamente parte del contenido de un interés general, no tiene en realidad ninguna situación particular o subjetiva, ya que no existe la relación jurídica entre él y el órgano estatal. Existe solamente un derecho reflejo, un efecto reflejo del interés general, que satisface la norma, sobre una situación particular. Este interés reflejo es siempre la consecuencia de un interés general calificado, que se refiere a determinadas circunstancias con las que ocasionalmente coincide" (16)

Por otro lado cuando el gobernado sólo pretende que la ley sea cumplida, pero sin que la norma lo proteja, directa o indirectamente, resulta que dicho interés será vago e impreciso, en razón de que el gobernado carece de un interés personal y directo en reclamación alguna. A esto la doctrina administrativa lo ha denominado interés simple o mero interés.

"Se dice que este es el mero interés que le corresponde a todo ciudadano en que la ley sea cumplida; no existe aquí ni el derecho exclusivo que era típico del derecho subjetivo, ni el interés legítimo de un número determinado de personas, sino el interés de toda la comunidad en que no haya actos administrativos ilegales. El interés simple, como regla, no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos, sólo permite hacer denuncias ante la administración sobre aquello que se considera ilegítimo; a diferencia del interés legítimo, en que se puede interponer un recurso administrativo, que la administración esta obligada a resolver, en el interés simple la Administración no está necesariamente obligada en principio, a resolver la denuncia interpuesta".(17)

(16) Manuel Díez, Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires 1981, pág. 468.

(17) Agustín Gordillo, Ob. Cit. pág.325.

Lo anterior también ha sido reconocido, a nivel jurisdiccional, ya que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el informe de 1972, pág. 342, establece lo siguiente.

"INTERES SIMPLE, NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR. Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad" existen los llamados "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufre un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso, reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan solo la que resulta como reflejo de una situación general, por que no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciales para el Estado."

El sometimiento del Estado al derecho plantea la existencia de relaciones jurídicas, que al tener en uno de sus extremos a un ente público ejerciendo la función administrativa, genera la relación jurídico-administrativa con la consecuente existencia de derechos y obligaciones recíprocas para las partes que se encuentran unidas por este vínculo. Así, la relación jurídico-administrativa se integra con derechos a favor del Estado, que son oponibles a los gobernados, y derechos a favor de éstos, oponibles a aquél, además de que también pueden existir derechos del Estado frente a otros entes públicos y viceversa. De esta manera resulta que los derechos del Estado constituyen las correspondientes obligaciones a cargo de los gobernados o de otros entes públicos, y los derechos de éstos, las correlativas obligaciones del Estado.

Los derechos que integran la relación jurídico-administrativa reciben el nombre de derechos públicos subjetivos en razón de la naturaleza de la relación, puesto que siempre participará en ella un ente público, regulado por normas de derecho público.

Los derechos públicos subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la ley, de actos administrativos o de contratos administrativos. En el primer caso, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico, pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera ipso jure.

En el segundo caso, la existencia de los derechos depende de la actuación de la autoridad, que de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada. Finalmente, en el tercero surgen del acuerdo de voluntades de las partes. Ahora bien, el hecho de que los derechos, y correlativamente las obligaciones, surjan por un acto o contrato, no significa la ausencia de una norma jurídica, puesto que tales derechos, producto de estos actos, necesariamente dependen de que la ley autorice al órgano administrativo su creación, ya sea que las normas otorguen facultades regladas o discrecionales al órgano administrativo.

En consecuencia, tenemos que las normas, sean constitucionales o legales, son la fuente principal de los derechos públicos subjetivos del Estado y de los administrados. Para el Estado, los derechos subjetivos se exteriorizan mediante actos de poder como forma del ejercicio de su competencia, de la cual, de manera general, resultan las siguientes:

a) Derechos personales, que son aquellos relativos a la específica capacidad y eficacia jurídica de los actos del Estado, como son el derecho al nombre y demás signos distintivos.

b) Derechos prestacionales, que a su vez se pueden dividir en: derechos a prestaciones positivas, como son de cosas, de créditos, tributos, servicios, etc. por parte de los gobernados, y derechos a prestaciones negativas, como son: observancia de prohibiciones y limitaciones a los derechos de los administrados.

c) Derechos funcionales, que son los relativos a la prestación de servicios públicos.

d) Derechos públicos reales, que son aquellos derivados de los bienes del dominio del Estado y de las limitaciones y restricciones a los bienes de propiedad privada de los particulares, dictados con base en el interés público.

"En lo que se refiere a los gobernados, las normas les otorgan una serie de derechos que, constituyen limitaciones al poder público. Estos derechos que se conocen como libertades, son: la libertad de trabajo, de industria, de asociación, de comercio, de culto, de enseñanza, de tránsito, etc. los cuales se agrupan bajo el nombre de libertades públicas."(18)

Por último, el acuerdo de voluntades que efectúan los órganos administrativos y los particulares, a través de los contratos administrativos, dan lugar a derechos y obligaciones de las partes contratantes, como los derivados de los contratos de obra, que regula su ley específica.

(18) José Roberto Dromi, Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública, Editorial Temis, Bogotá, Colombia 1980, pág. 34.

2.2 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El advenimiento del Estado Social de Derecho, que se caracteriza por un intervencionismo amplio y vigoroso de las actividades sociales, políticas y económicas de los gobernados ha traído consigo el aumento de las actividades administrativas, así como una extensa y compleja organización, a fin de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos.

Si bien lo anterior reporta un beneficio para los gobernados, sobre todo para las clases económicamente menos favorecidas, en innumerables ocasiones lesiona los derechos de los particulares.

Así, a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública, y de esta forma garantizar debidamente los derechos públicos subjetivos de los particulares.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

La posibilidad de la actuación ilegal de la administración pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados. Por esto constituye un punto esencial del derecho administrativo el tema relativo a la justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

Estos medios se han considerado de dos tipos:

a) Indirectos, el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Además de éstos, también pueden existir los controles políticos y sociales, que pueden influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.

b) Directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.

2.2.1 LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

Por función jurisdiccional entendemos la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, en el cual actúa de manera imparcial.

Por tal motivo, la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean éstos administrativos o judiciales.

El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.

Esta jurisdicción difiere de la ordinaria en dos aspectos fundamentales: el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto sólo pueden ser partes en el litigio el particular afectado por un acto administrativo, y la autoridad que lo emitió; el segundo respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que en este sentido el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo, y por lo tanto, la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia de tal acto y no otros.

"La cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, radica en ser substancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa. Se caracteriza, además por ser una jurisdicción rogada, o lo que es lo mismo, que interviene procesalmente a requerimiento de parte, sea ésta un particular, o la propia administración".(19)

Dada la materia que se establece para esta jurisdicción (actos administrativos), se le ha denominado jurisdicción contencioso administrativa, término que ha sido motivo de muchas críticas.

"El empleo de la expresión <<lo contencioso administrativo>> es errado si con ello se pretende <<hablar de jurisdicción o proceso>>, por que ambos vocablos ya indican, de por sí, que estamos en presencia de una actividad de naturaleza jurisdiccional. Sería por lo menos superfluo interponer la palabra <<contencioso>> entre las de <<jurisdicción administrativa>> o <<proceso administrativo>> a nadie se le ocurriría decir jurisdicción contenciosa civil o proceso contencioso penal (o laboral o lo que fuere). Pareciera que tampoco para denominar al órgano especial que ejerce jurisdicción administrativa. Con decir juzgado o cámara o sala <<en lo administrativo>> es suficiente, como lo es también decir juzgado <<en lo civil o en lo penal>>, etc."(20)

(19) Manuel J. Argañaras, Tratado de lo Contencioso Administrativo, Tipográfica Editora, Argentina Buenos Aires, 1955, pág. 24.

(20) Agustín Gordillo, Teoría General del Derecho Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Editorial PAC, Madrid 1984, pág. 750.

Resulta correcto que a la expresión contencioso administrativo no se antepongan las palabras jurisdicción o proceso, ya que como lo refiere dicho autor, tales expresiones son sinónimos. Sin embargo no se está de acuerdo en que por la situación antes referida sea necesario el cambio de denominación a derecho procesal administrativo, en tanto que el contencioso administrativo se refiere a una materia especializada del proceso en general, tal como lo son el civil, penal, laboral, etc., y por otro lado, si hablamos de derecho procesal administrativo nos referimos a la ciencia del derecho que se encarga de estudiar los litigios que se producen entre los particulares y la administración pública.

Por tal motivo, si ambos conceptos se refieren a situaciones distintas, no se explica el cambio de la expresión que nos ocupa y por lo tanto se seguirá usando el término contencioso administrativo.

2.2.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ANTECEDENTES.

El establecimiento del Contencioso Administrativo de corte Francés, en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley de Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al poder judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha Ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, por que la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

Bajo el régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la Ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía, entre otras facultades, la de formar el Contencioso Administrativo.

En forma similar, en el presente siglo, se estableció la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecida en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha Junta revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.

Otro antecedente importante del Contencioso Administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V, estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936 en que se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia Ley establece, es decir un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada.

Con la creación de este Tribunal se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición aludido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, dió lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fué resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 Constitucional no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.

La constitucionalidad de la competencia atribuida por la Ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.

b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual si bien la garantía que consagra es de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.

c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del poder público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del Juicio de Amparo.

d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Actualmente la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación ya no se discute, toda vez que si bien la constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional. Así como en 1976, el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Recientemente este precepto fué nuevamente reformado el 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, donde se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, los cuales contiene la denominada "Reforma Política del Distrito Federal", y que establecen que esta entidad deja de ser un ramo más de la administración Pública de carácter local. En esta virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal ya que dicha facultad pasó a la Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo de tal entidad federativa, tanto formal como materialmente, conforme a lo previsto por el artículo 122, fracción III, inciso e) de la propia Constitución Federal.

A nivel local la base Constitucional fué establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción IV se dispuso que: "Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso- Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Por otro lado podemos decir que el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

De lo anterior podemos señalar que la materia sobre la que versa el contencioso administrativo, la constituye exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la administración pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado.

"La materia contencioso administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa, al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos e intereses."(21)

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, bien sea tribunales administrativos o tribunales judiciales.

(21) Manuel J. Argarañaz, Ob. Cit. pág. 13.

SISTEMAS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La defensa de los particulares frente a la administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dió origen a los sistemas francés o administrativo y angloamericano o judicial.

El sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del poder ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la administración. En cambio, en el sistema angloamericano, los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al poder judicial, de ahí que a este sistema también se le denomine "sistema judicialista".

El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida, lo cual prevaleció hasta 1872. Posteriormente se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la administración.

La jurisdicción retenida es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía. La jurisdicción delegada, se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública.

El sistema angloamericano, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

EL CONTENCIOSO DE ANULACION Y DE PLENA JURISDICCION.

Dentro del sistema francés dos son las formas más importantes de lo contencioso administrativo; contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

El contencioso administrativo de anulación solo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- 1.- Por funcionario competente.
- 2.- Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
- 3.- Por no haberse aplicado la disposición debida.
- 4.- Por desvío de poder.

Por su parte el Contencioso Subjetivo, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tiene aplicación los dos sistemas de lo Contencioso Administrativo, ya que para algunos actos administrativos, a nivel federal y local, existen tribunales administrativos especializados, con lo cual estaríamos en presencia del sistema continental europeo administrativo, o francés. Además, para otro tipo de actos, también a nivel federal y estatal, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema anglosajón, angloamericano o judicial.

El sistema francés a nivel federal, está representado por el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los de los estados de Baja California, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Yucatán; así como los Tribunales fiscales de los Estados de Hidalgo y Sinaloa.

Sin embargo el hecho de la existencia en nuestro país de tribunales administrativos, conforme a lo cual ha evolucionado la jurisdicción administrativa de tipo francés, ello no implica un abandono total al sistema judicialista mexicano, en tanto que existe la intervención preponderantemente de los tribunales judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a dictar los tribunales administrativos, son impugnables, por las partes, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o los particulares por medio del amparo administrativo, según el caso.

2.3 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE ACUERDO A SU LEY ORGANICA, PARA CONOCER DE LOS JUICIOS RELATIVOS AL INCREMENTO DE LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS.

En lo que concierne a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los asuntos referentes a pensiones civiles y militares, la primera referencia legislativa la encontramos en los artículos 7º y 8º 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, otorgaron competencia a dicho Tribunal para conocer de las controversias que resultaren de su pago, en los siguientes términos:

ARTICULO 7º.- Quienes perciban pensiones de derecho, ya sea de carácter civil o militar, con cargo al erario federal, están obligados a presentar ante el Tribunal Fiscal de la Federación su inconformidad con la cuota asignada, dentro de los quince días hábiles siguientes al del primer cobro. Cuando la inconformidad sea por el otorgamiento de una compensación, por que el interesado estime que le corresponde haber de retiro o pensión, será condición indispensable para tramitar la demanda, que él mismo otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación cobrada, para garantizar la devolución de ésta, en caso de que prospere la demanda. Pasado el plazo señalado, caducará el derecho y causará estado para todos sus efectos, la resolución de la Secretaria de Hacienda que haya otorgado o sancionado el beneficio.

ARTICULO 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 dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le notifique el acuerdo respectivo.

Las sentencias que el Tribunal Fiscal dicte en los casos a que se refiere este 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 obligaciones pecuniarias a cargo del gobierno federal, pero no tendrán efectos sobre jerarquía, servicios y situaciones militares, reconocidas o desconocidas por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso.

Cuando se niegue el beneficio, por que el interesado o causante no tenga reconocida personalidad militar alguna, será necesario que, previamente la autoridad judicial federal competente resuelva 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

De 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, en la circunstancia de que la pensión, haber de retiro o compensación fuese una obligación pecuniaria "con cargo al Erario Federal". Este supuesto que destaca sobremanera, al grado de que son disposiciones que omiten precisar 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 establece a partir del 1º de enero de 1960, al entrar en vigor la Ley del ISSSTE, promulgada el 20 de diciembre de 1959.

Ahora bien, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1965, (con vigencia a partir del 1º 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 establecía:

ARTICULO 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:

ARTICULO 22.- Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de 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.

Cabe mencionar que en la exposición de motivos de 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 la revela el hecho de que, sin oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás se ha modificado sino para ampliarla. Así, después de la ampliación de competencia que le otorgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, puede destacarse las reformas siguientes: las que entraron en vigor en enero de 1943, atribuyendo al Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados 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 la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo; y, **por 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 3º transitorio de la Ley en comento derogó los artículos 7º y 8º 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 a la letra:

ARTICULO 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:

ARTICULO 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan 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.

2.4 CRITERIO JURIDICO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO A LAS INSTANCIAS O PETICIONES QUE SE PROMUEVEN, EN RELACION AL INCREMENTO DE LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS.

2.4.1 NEGATIVA FICTA.

Doctrinalmente puede considerarse por negativa ficta "el sentido de la respuesta que la Ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta, ni resuelve en un determinado período".(22)

Es una presunción que tiene lugar ante el silencio de las autoridades administrativas ante una promoción presentada por un particular y en el que una vez transcurrido el plazo fijado por la Ley , el particular se encuentra en posibilidad de atribuirle efectos negativos, quedando así facultado para combatir esa presunta negativa ante los Tribunales correspondientes.

(22) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa 3ª Edición Tomo I-O. México 1989, Pág.2181.

El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el peticionario.

Es importante mencionar, según se desprende de lo antes mencionado, que la creación de la figura denominada negativa ficta, obedece a una prevención ante el silencio o la inactividad de las autoridades administrativas, cuyo objeto es evitar el estado de indefensión e incertidumbre en que cae el interesado ante dicho silencio.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 establece un plazo de tres meses dentro de los cuales la autoridad debe notificar al interesado la resolución que haya dictado a la petición formulada; y si no lo hace podrá considerarse que la autoridad resolvió negativamente, para efecto de intentar los medios de defensa procedentes.

La propia disposición aclara que ese plazo de tres meses no empezará a correr cuando la autoridad requiera al promovente que cumpla requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver; sino hasta que ese requerimiento haya sido cumplido. Aunque el precepto no lo establece, es incuestionable que la razón y el buen juicio autorizan interpretar esta excepción en el sentido que el requerimiento haya sido hecho y notificado al interesado mucho antes de que transcurran tres meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud; pues sostener lo contrario haría nugatoria la intención del legislador de evitar que la actitud pasiva de la autoridad afecte al peticionario.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

El mismo artículo crea en favor del interesado el derecho de interponer el medio de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo fijado, siempre y cuando la autoridad no haya dictado y notificado la resolución correspondiente dentro del plazo previsto, ya que si la autoridad resuelve expresamente la petición o instancia presentada, negando las pretensiones del promovente, se configura la figura jurídica denominada "Negativa Expresa", de la que se hablará más adelante.

La razón de la creación de la negativa ficta en favor del interesado es que éste, impugne esa resolución que la ley presume recaída en contra de sus pretensiones y así, se obligue a la autoridad a que en la contestación le dé a conocer los fundamentos de hecho y derecho en que apoye la resolución negativa ficta (artículo 215 del Código Fiscal de la Federación).

Al conocer esos fundamentos, el interesado tiene oportunidad de objetarlos y probar en su contra, para que así el órgano encargado de resolver en el medio de defensa intentado normalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, analice y declare si es válida o anulable esa resolución negativa ficta impugnada.

Podemos estudiar la correcta interpretación del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, haciendo un análisis histórico, para lo cual es conveniente, primero exponer los antecedentes directos de la cuestión siendo unos de naturaleza legislativa y los otros de carácter jurisdiccional.

1º.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.- Son dos los que resultan de importancia.

a) De una parte, la incorporación a la Ley de la institución jurídica de la negativa ficta federal.

b) De otra parte el establecimiento legal de los asuntos referentes a pensiones civiles y militares como materia de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

2º ANTECEDENTES JURISDICCIONALES.- Están constituidos por los juicios que desde tiempos ya muy distantes se han planteado exitosamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos de pensiones tanto civiles como militares.

La regulación de la negativa ficta en el ordenamiento fiscal federal data del 1º de enero de 1937 en que comenzó a regir la Ley de Justicia Fiscal, misma que, previó en su artículo 16 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.

Lo anterior quiere decir 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 el particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad".

Tan fué claro para el legislador que la negativa ficta era una cuestión de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que la estableció en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, esto es, enseguida del artículo 14 que estableció las hipótesis de impugnación de resoluciones expresas, en el Capítulo Segundo de dicha Ley, intitulado precisamente "De la Competencia". Por tanto, al surgir la institución, nació como complemento de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación respecto de 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 lo mantuvo en el artículo 162, es decir, conservándose en paralelo a la competencia sobre resoluciones expresas previstas en el artículo 160.

Es oportuno y de importancia total en este asunto, que recordemos la razón de su establecimiento en el citado "Código de 38" como en lenguaje coloquial se le conoce. Esta consiste 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 de 1938 se abrogó, la disposición de la negativa ficta se mantuvo en el mismo Título y Capítulo referentes a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 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 citado 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 fué correcta, no por ello debe desorientarse al recto criterio científico que debe primar la interpretación de una norma y más aún, la formación de la jurisprudencia. Por ello, a pesar de la separación formal del precepto, la disposición de la negativa ficta fiscal es una regla de competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, independientemente de que también signifique 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, de su inclusión en el artículo 92 del Código 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 de 1938, cuya redacción fué la siguiente:

ARTICULO 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 noventa 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 en vigor, inició vigencia en sus primeros cinco títulos con fecha 1º de enero de 1983, e incluye la negativa ficta en el siguiente precepto.

ARTICULO 37.- 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 plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho 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.

A mi parecer, los elementos fundamentales en la configuración de la negativa ficta, son los siguientes:

a) La existencia de una instancia o petición formulada por un particular en una materia que sea de las previstas como competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, y

b) La omisión de la autoridad a dar respuesta, a la instancia o petición mencionadas, en el plazo legal previsto.

Estos elementos básicos han sido puntualmente examinados en diversos pronunciamientos del Poder Judicial de la Federación a fin de distinguir la negativa ficta del derecho de petición.

Así por ejemplo podemos citar la tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla en la que se subraya ambos elementos diferenciadores y definitivos a saber:

"NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICION, SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- No toda petición o solicitud que se eleve a una autoridad fiscal y que ésta no conteste transcurrido el término de cuatro meses, constituye una negativa ficta, sino lo único que provocaría es que viole en perjuicio del contribuyente que elevó tal petición o solicitud, el derecho de petición consagrado en el artículo 8º Constitucional, el cual es una institución diferente a la negativa ficta que establece el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. La omisión en que incurra la autoridad fiscal al no dar respuesta de manera expresa dentro del plazo de cuatro meses, a la instancia, recurso, consulta o petición que el particular le hubiese elevado, para que pueda configurar la negativa ficta, es necesario que se refiera y encuadre en alguno de los supuestos que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, la negativa ficta únicamente se configura respecto de las resoluciones que deba emitir la autoridad administrativa fiscal con motivo de la interposición de los recursos en los que se impugnasen cuestiones de su conocimiento o acerca de peticiones que se formulen respecto de las resoluciones que hubiesen formulado y que omita resolver o contestar dentro del plazo de cuatro meses. En cambio, el escrito petitorio que no guarde relación con alguna de las hipótesis del invocado artículo 23, aun cuando la autoridad demandada omita darle respuesta después de cuatro meses, en modo alguno constituye la resolución negativa ficta, sino que provoca que se infrinja el derecho de petición, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. VI, 4º, 2A, Semanario Judicial de la Federación. Marzo de 1996, Novena Epoca, Tomo III, Pág 975.

Amparo Directo 573/94.- Cafés Alpe, S.A. de C.V.- 5 de diciembre de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente Juan Manuel Martínez Martínez.- Secretario Mario Oscar Lugo Ramirez

En nuestro sistema jurídico el Código Fiscal de la Federación como ya vimos regula la figura de la negativa ficta, de igual forma, la ley Federal de Competencia Económica, que abrogó a la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, establece en el último párrafo de su artículo 39 que cuando la comisión de la competencia económica no resuelva en 60 días el recurso que se haya interpuesto en contra de una resolución emitida por ella, significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Asimismo, la negativa ficta se encuentra prevista en el artículo 65 de la Ley del Banco de México, el cual establece que el recurso de reconsideración que se haga valer en contra de las multas que dicho organismo imponga a los intermediarios financieros, así como del establecimiento de los límites al monto de las operaciones activos y pasivos que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios mencionados, debe ser resuelto en un plazo de 20 días hábiles a partir de la fecha de su interposición, ya que de no hacerlo se considerará confirmado el acto impugnado.

Es necesario señalar que no obstante que esta figura sólo es regulada en los tres ordenamientos mencionados, el Tribunal Fiscal de la Federación, con apoyo en su jurisprudencia 125, la ha hecho extensiva para toda la materia administrativa relacionada con los asuntos de su competencia, en los términos del artículo 23 de su Ley Orgánica y de otras leyes especiales que le dan atribuciones.

Aunque la figura de la negativa ficta tiene por efecto considerar que la autoridad resolvió negativamente el fondo del asunto, ello no puede dar base para determinar que estamos ante un acto ejecutorio, toda vez que para que ella quede constituida resulta necesario que el particular demande su nulidad y se emita sentencia que declare su validez, puesto que mientras el gobernado no la impugne, la autoridad está en posibilidad de emitir la resolución expresa.

La afirmación anterior permite establecer que no obstante que la existencia de esta figura requiere los elementos ya anunciados, existe un último elemento adicional, constituido por el ejercicio de la acción en su contra, puesto que no obstante que se hayan cumplido los elementos estudiados, si el particular no impugna dicha negativa, la autoridad puede emitir su resolución expresa.

Finalmente, resulta conveniente establecer que la resolución negativa ficta, en sentido estricto no tiene el carácter de acto administrativo, ya que por su naturaleza carece de ejecutividad, puesto que la autoridad no puede hacerlo efectivo mientras no haya sido impugnado y reconocida su validez.

2.4.2 NEGATIVA EXPRESA.

Contrariamente a lo manifestado en el punto anterior la figura de la negativa expresa, es la contestación, que por escrito hace la autoridad a la solicitud, petición o instancia formulada ante ella, en el tiempo concedido por la ley y en sentido negativo.

La administración pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa se manifiesta a través de actos que tienen diferentes connotaciones y contenido, de las que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

El acto administrativo contiene una declaración, en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho.

Pero esa declaración de la administración no sólo es de voluntad, sino también puede ser de conocimiento o de juicio, pues el pronunciamiento declarativo de la administración puede ser de variado contenido, pero siempre trascendente jurídicamente. Así la declaración puede ser:

a) De voluntad, cuando la decisión va dirigida a un fin, a un deseo o querer de la administración; por ejemplo una orden, permiso, autorización, sanción, etc.

b) De conocimiento o cognición, cuando certifica un hecho de relevancia jurídica; por ejemplo actos de registro, certificación de nacimiento, defunción, inscripción en el registro público, etc.

c) De opinión o juicio, cuando valora un estado, situación o hecho; por ejemplo extender algún certificado médico, u otro.

Es importante señalar que existen actos administrativos producidos a petición de los gobernados, sin embargo, ello no implica que el acto sea bilateral, puesto que la voluntad del particular no concurre como un elemento de creación del mismo, en tanto que no interviene en la estructuración del acto, por lo que es evidente que esa voluntad del particular ha servido únicamente para provocar la actividad del órgano administrativo.

La declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada.

La declaración unilateral y concreta del órgano administrativo se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir, la creación, modificación, transmisión, reconocimiento, declaración o extinción de derechos y obligaciones, con efectos directos.

Para que el acto administrativo tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la voluntad.

En tal virtud si la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, para que el acto administrativo pueda considerarse legal, en cuanto al sujeto activo, es menester que sea emitido por un órgano competente.

En cuanto a la voluntad, ésta es considerada como un impulso psíquico, un querer, la intención, la actividad consciente y deseada, que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en ejercicio de su función.

Como el titular del órgano que emite la resolución es un funcionario, su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia e intimidación.

Los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y el fin. El objeto es la materia o contenido del acto; es decir, es aquello sobre lo que se incide la declaración administrativa. En consecuencia, el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece. Por ello, el objeto puede ser una cosa (que se expropia), una actividad (concesionar un servicio público), etc.

El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos: ha de ser lícito, posible y determinado o determinable. Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que sea posible su realización y expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.

El motivo, también llamado "presupuesto de hecho" y "causa" está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto; es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto y, por ello, se ha dicho que el motivo constituye la razón de ser del mismo.

Por otro lado, es conveniente señalar que no es lo mismo motivo que motivación, puesto que entre ambas existen diferencias, ya que ésta es la expresión que la autoridad hace del motivo de su acto, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho en que se basó la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para que" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

Así pues, en apoyo a lo anterior se cita la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra dice:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso en particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Segundo tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Amparo 194/98. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1998, Unanimidad de votos, Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión Fiscal 103/88 Instituto Mexicano del Seguro Social, 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Najera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 35/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos . Ponente: Arnoldo Najera Virgen. Secretario: Enrique Crispin Campos Ramirez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramirez Moguel Gonzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo Directo 7/96 Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente Maria Eugenia Estela Martínez Cardel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, marzo de 1996, tesis VI.20 J/43, pág. 769.

La doctrina ha establecido diversas reglas que sirven de orientación para alcanzar el fin propuesto, las cuales consisten en:

- a) El agente público no puede perseguir sino un fin de interés general;
- b) Con el acto no debe perseguirse una finalidad en oposición con la Ley;
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que sea de la competencia del agente que realice el acto; y
- d) Aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del órgano, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la Ley ha establecido al efecto.

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito por la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados. Es decir, por los medios de producción, los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa, y los medios de publicidad del acto.

La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo en relación al respeto de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto por la Ley dará lugar a la ilicitud del acto por "vicios del procedimiento", los cuales constituyen causas de anulación, tal y como se establece por ejemplo en el artículo 238, fracción III del Código Fiscal de la Federación, al disponer que se declarará que un acto administrativo es ilegal cuando existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al fondo del mismo.

Respecto a la instrumentación o exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito, aunque existen algunas excepciones que permiten la existencia de actos administrativos declarados por medio de otras formas de exteriorización, como son los actos expresados verbalmente, o por algunos signos o señales, los tácitos de los cuales se hablará más adelante y los presuntos.

La forma expresa admite la verbal, escrita o a través de señales.

En cuanto a la exteriorización del acto administrativo por escrito, vale decir que éste debe cumplir con los requisitos formales que la Ley establece. Al respecto el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación dispone que los actos administrativos que deban notificarse deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito;

II.- Señalar la autoridad que lo emite;

III.- Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate (este requisito es lo que la doctrina de manera general identifica como motivación y que como se señaló es un elemento formal que no debe ser confundido con el motivo del acto).

IV.- Óstentar la firma del funcionario y el nombre de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Tales requisitos no sólo son aplicables a los actos de las autoridades fiscales, sino para todo tipo de actos administrativos, en razón de que los mismos permiten dar seguridad jurídica a los gobernados, pero a través de ellos es como conocerán todos y cada uno de los elementos del acto, y así poder determinar si existen vicios que afecten su legalidad.

Por lo que hace a los medios de publicidad del acto administrativo, estos consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo, y en algunos casos de los terceros, no produce efectos jurídicos, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la validez del acto, sino su eficacia.

Como especies de publicidad existen la publicación y la notificación. La primera se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante inserción en el Diario Oficial; y la notificación, es una figura que da a conocer el acto de una manera concreta y no general como es el caso de la publicación.

Como forma de notificación de los actos administrativos regulados por la ley encontramos que se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, por correo ordinario o por telegrama, por estrados y en su caso por edictos.

La impugnación en contra del acto emitido por la autoridad puede hacerse por las vías legales establecidas para tal efecto.

Al respecto se cita la siguiente tesis de jurisprudencia:

ACTO DE AUTORIDAD.- Cuando en contra de un acto de autoridad el afectado interpone recurso de inconformidad y la autoridad resuelve al respecto, y posteriormente emite un nuevo acto, el particular válidamente puede combatirlo por el recurso o instancia que juzgue conveniente y como consecuencia de la resolución que a este recaiga, acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a demandar su nulidad, por ser el segundo un acto nuevo de autoridad.

Revisión N° 2995/86.- Resuelta en sesión de 4 de septiembre de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. María del Carmen Cano Palomera.
RTFF, 3ª Época, año III, N° 33, septiembre 1990, Pág. 21.

2.4.3 NEGATIVA TACITA.

Por su parte, la forma tácita se presenta en aquellos supuestos que por vía de interpretación se permita deducir el sentido de la voluntad administrativa, y estos se clasifican en:

- a) actos tácitos y
- b) manifestación tácita de la voluntad.

Son actos tácitos aquellos que "... como consecuencia de la emisión de un acto expreso, surjan efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro acto. Se señala que podría suceder que la administración, luego de haber ocurrido al procedimiento de licitación pública mediante decisión legalmente fundada, dispusiera la contratación directa. este acto expreso de la administración que, al darse alguno de los presupuestos en la norma aplicable, dispone contratar directamente la obra pública, lleva implícita la existencia de un acto tácito, por el cual se dejó sin efectos el llamado a la licitación" (23)

Lo anterior obedece al hecho de que en el derecho público se considera predominante la voluntad manifiesta en el acto más reciente, y el ejemplo más palpable lo tenemos en la emisión de leyes, en las cuales tiene aplicación el principio de derogación tácita conforme al cual la Ley posterior deroga a la anterior.

Se entiende por manifestación tácita de la voluntad el acto implícitamente derivado del comportamiento material de la administración, por ejemplo si en la calle se ha producido un incendio y se corta el tránsito, este comportamiento de la administración implica una declaración tácita de que no se puede transitar por esa calle. Este comportamiento material debe ser unívoco y concluyente, de hecho y acciones de la administración que, sin tener por objetivo manifestar la voluntad, la presupone.

Existen en consecuencia hechos y acciones por medio de los cuales la voluntad se manifiesta a pesar de no haberla declarado.

(23) Manuel María Díez, Manual de Derecho Administrativo, Editora Argentina, 2ª Edición T.I. Buenos Aires 1961, pág. 214.

Podemos citar la siguiente tesis jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a la negativa tácita.

NEGATIVA TACITA.- Se contiene en forma implícita en una resolución expresa de autoridad, cuando en ella se omite resolver respecto a lo solicitado por quien promueve la instancia.- Si un militar retirado solicita se le otorgue un incremento en su haber de retiro en la misma proporción en que se aumentaron los haberes de los militares en activo conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, y la autoridad en su resolución, únicamente otorga un incremento en cantidades fijas que no corresponden al porcentaje pedido por el promovente, debe entenderse que dicha resolución expresa contiene implícitamente una resolución negativa a otorgar el incremento como fue solicitado.

Revisión 778/84.- Resuelta en sesión de 30 de Noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria.- Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Revisión 1192/84.- Resuelta en sesión de 30 de Noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria.- Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Revisión 876/84.- Resuelta en sesión de 31 de enero de 1985, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

RTFF, 2ª Epoca, Año VI, N° 62, febrero de 1985, pág. 605.

Existen en consecuencia, actos y hechos con los que se declara una voluntad; existen otros en cambio, por medio de los cuales la voluntad se manifiesta a pesar de no haberse declarado.

2.4.4 POSITIVA FICTA O AFIRMATIVA FICTA.

Otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que la resuelve de manera afirmativa.

También es definido por la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2º fracción III, el cual a la letra dice:

ARTICULO 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

....

III.- **Afirmativa Ficta:** Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo.

Esta figura se encuentra establecida en los siguientes ordenamientos:

a) Ley de Aguas Nacionales, que en su artículo 89 dispone que la Comisión Nacional de Aguas cuenta con un plazo de 60 días para contestar las solicitudes de permisos de descarga de aguas residuales en forma permanente, intermitente o fortuita, en cuerpos receptores que sean aguas nacionales o demás bienes nacionales;

b) Ley Federal de sanidad Animal, que en su artículo 60 otorga a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos un plazo de 30 días naturales para resolver el recurso de inconformidad interpuesto en contra de actos dictados con fundamento en dicho ordenamiento legal;

c) Ley Forestal, en cuyo artículo 13 otorga a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos un plazo de 30 días hábiles para resolver las solicitudes de autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación. Asimismo, tratándose de aprovechamientos forestales que no requieren autorización, se establece un plazo de 10 días hábiles para que la Secretaría de Desarrollo Social comunique a la Dependencia antes señalada, las restricciones aplicables a dichos aprovechamientos.

d) Ley General de Bienes Nacionales, en cuyo artículo 6º otorga un plazo de 45 días hábiles a las Legislaturas de los Estados para que otorguen su consentimiento al decreto o acuerdo del Gobierno Federal, por el cual adquiere, afecta o destina un bien inmueble a un servicio público o para el uso común;

e) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que en su artículo 85 establece un plazo de 30 días hábiles para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas apruebe, modifique o corrija los documentos que las Instituciones de fianzas le sometan a su consideración para utilizar en la oferta solicitudes y contratación de fianzas, así como los modelos que usen para ceder responsabilidades en reafianzamientos;

f) Ley Federal del Trabajo, en cuyo artículo 366 concede un plazo de 60 días para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los casos de competencia federal, o la Junta de Conciliación y Arbitraje, en lo de competencia local, resuelvan sobre la inscripción de sindicatos;

g) Ley de Inversión Extranjera, que en su artículo 14 confiere un plazo de 30 días hábiles para que la Secretaría de Relaciones Exteriores emita el permiso que le requieran las instituciones de crédito, para adquirir como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes, sin constituir derechos reales sobre ellos, siempre y cuando los fideicomisarios sean sociedades mexicanas sin cláusulas de exclusión de extranjeros, o se trate de personas físicas o morales extranjeras; y en su artículo 28, conforme al cual se establece un plazo de 45 días hábiles para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras resuelva las solicitudes sometidas a su consideración;

h) Ley de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal, que en su artículo 9º otorga 30 días naturales para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgue los permisos a que se refiere este ordenamiento;

i) Ley de Navegación, en cuyo artículo 37 se establece un plazo, que no excederá de 45 días naturales, para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgue permisos en esta materia, contados a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud correspondiente, debidamente requisitada, salvo que por las características especiales de lo solicitado, la emisión de la resolución requiera de un plazo mayor, el cual no podrá exceder de 90 días naturales;

J) Ley Federal de Protección al Consumidor, que en su artículo 87, establece el plazo de 30 días para que la Procuraduría Federal del Consumidor apruebe y registre los contratos de adhesión, que los proveedores le someten para tal efecto.

Estas leyes responden a los lineamientos que se han dado a la Administración Pública Federal, según el Acuerdo Presidencial de Simplificación Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, en el que, según el artículo 4º inciso k) se dan instrucciones a sus dependencias y entidades, para que fijen "... en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se dé resolución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo."

A diferencia de la negativa ficta, en la que la resolución no es ejecutiva, en la afirmativa ficta la resolución sí produce sus efectos y es oponible por el particular, ante la autoridad y frente a terceros.

2.4.5 JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Aquí se encuentra uno con la dimensión creadora de la función judicial, puesto que la norma individualizada de una sentencia contiene ingredientes nuevos, que no se dan en la norma general.

Las tesis y jurisprudencias son hechas por los jueces y magistrados, y aluden a la norma jurídica fiscal, aplicada en uno o varios casos concretos. Es la justicia al desnudo, de carne y hueso.

Es bueno ir al corriente en este renglón, por que si se plasma o transcribe íntegramente un precedente o un criterio jurisdiccional en una demanda, puede servir de base para apoyar mejor las acciones o excepciones de un asunto.

Además de que la jurisprudencia de la Sala Superior, es obligatoria para las Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas, y que la Jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a su vez, es obligatoria para las Autoridades y Tribunales Administrativos como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuestiones Tributarias, para estar al día respecto a tesis y jurisprudencias se deben de consultar:

- 1.- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación;

2.- El informe anual de labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

3.- Revista que mensualmente publica el Tribunal Fiscal de la Federación en la que se deben buscar:

a) Precedentes sustentados por las Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas.

b) Tesis y Jurisprudencias de la Sala Superior.

A continuación se transcriben algunas jurisprudencias sobresalientes en cuanto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la materia pensionaria.

NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES 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 este 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 constriñe únicamente a las autoridades de carácter fiscal sino que su aplicación, se extiende 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 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 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 diversa y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción IV, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean éstas con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,. Por tanto, cabe concluir que el silencio de este Instituto de Seguridad Social también constituye la figura de la Negativa Ficta.

Contradicción de Tesis N° 76/97. emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortíz Mayagoitia, Presidente y Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

"NEGATIVA FICTA. ES INOPERANTE CUANDO EL ASUNTO ESTA VINCULADO CON EL INCREMENTO DE UNA PENSION JUBILATORIA OTORGADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.- A juicio de este cuerpo colegiado, la expresión "autoridades fiscales" empleada por el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que prevé la figura jurídica 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 anotado precepto que "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses", debe entenderse que la negativa ficta opera únicamente respecto de peticiones no contestadas por las autoridades fiscales, o bien, por las autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, dado que se trata de una norma que forma parte del sistema de disposiciones reguladoras "De las Facultades de las Autoridades Fiscales", a que se refiere el título III, capítulo único, del Código Fiscal de la Federación, de donde se sigue, cabe insistir, que el citado artículo 37 del código tributario 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, ya que no fue esa la intención del legislador. Congruente con lo apuntado, es menester ponderar que 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 (por ejemplo, en las cuestiones relacionadas con aportaciones de seguridad social), evento en el que cobra vigencia el artículo 37 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 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 en 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. Luego, si el quejoso demandó la negativa ficta respecto de la solicitud de incremento en su pensión jubilatoria, planteada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe concluirse que el artículo 37 citado no le es aplicable al referido instituto, porque dicho precepto sólo cobra vigencia respecto de autoridades fiscales o bien de autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales y, en el caso, la negativa ficta versa sobre una cuestión no vinculada con la materia fiscal, evento en el que el organismo descentralizado no reviste el carácter de autoridad fiscal, debiendo convertirse, por ende, que no corresponde a la Sala Fiscal conocer de la impugnación correspondiente, máxime si se toma en cuenta que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no prevé la figura jurídica en cuestión."

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO IV. 5o. J/1

Amparo directo 211/97.- Olga Treviño Herrera.- 7 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretario: José M. Quintanilla Vega.

Amparo directo 274/97.- Ariel Omar Godínez Vielma.- 7 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretario: José M. Quintanilla Vega.

Amparo directo 179/97.- Florentino Gauna Gauna.- 14 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: María Eliza Zúñiga Alcalá.- Secretaria: Catalina Angel Martínez.

Amparo directo 261/97.- María del Socorro Meléndez Martínez.- 14 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretario: Julio César Franco Avalos.

Amparo directo 336/97.- Antonio Herrera Hernández.- 21 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretaria: Luisa Angélica Martínez Marín.

NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA UNICAMENTE CON RELACION A PETICIONES NO CONTESTADAS DE AUTORIDADES FISCALES.- El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación limita la figura jurídica de la negativa ficta a las autoridades fiscales, por eso, cuando el Código Fiscal de la Federación, en algunos de sus preceptos, hace referencia a autoridades administrativas es porque se refiere a éstas en sentido lato, pues la autoridad fiscal también es una autoridad administrativa; sin embargo, el legislador, en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, no se refirió a autoridades administrativas en forma genérica sino sólo a las autoridades fiscales. Del análisis de dicho precepto se advierte que para que se configure la negativa ficta, las peticiones deben de ser hechas a autoridades fiscales o bien a autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, por ello la negativa ficta sí se configura cuando esté cuestionado algún asunto relacionado con aportaciones de seguridad social que tienen una naturaleza fiscal una naturaleza fiscal y no así respecto de otros diversos como son las prestaciones de seguridad social.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. i. 1º. A. J/3

Amparo en revisión 1911/90.- Salvador Hinojosa Terrazas.- 10 de octubre de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Luis María Aguilar Morales.- Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 1871/97.- Myrna Alicia Esperón Lizárraga.- 18 de junio de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan.- Secretaria Oliva Escudero Contreras.

Amparo Directo 2271/97.- Ubaldo Jiménez Jiménez.- 9 de julio de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Reza Saldaña.- Secretaria: Leticia Guzman Miranda.

Amparo Directo 2701/97.- Alicia Banuet Pérez.- 9 de julio de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: José Fernando Suárez Correa.- Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.

Amparo Directo 2621/97.- Elfego Uribe Ruiz.- 8 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pablo Domínguez Peregrina.- Secretaria: Leticia Guzman Miranda.

NEGATIVA FICTA, SOLO OPERA RESPECTO DE AUTORIDADES FISCALES(ARTICULO 37 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION).- 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 en 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 anotado precepto que "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro 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 COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión Fiscal 19/95. Subdirector General Jurídico 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, Novena Época, Tomo I, junio de 1995, Tesis IV.2o.5A, página 482.

NEGATIVA FICTA, SU OPERACION (I.S.S.S.T.E.).-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 37 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 formalmente 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 en 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. 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. Novena Época, Tomo I, Junio de 1995, Tesis IV.2o.4 A, página 482.

NEGATIVA FICTA, SE CONFIGURA UNICAMENTE CON RELACION A PETICIONES NO CONTESTADAS DE AUTORIDADES FISCALES.- El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación limita la figura jurídica de la negativa ficta a las autoridades fiscales, por eso, cuando el Código Fiscal de la Federación, en algunos de sus preceptos, hace referencia a autoridades administrativas es porque se refiere a éstas en sentido lato, pues la autoridad fiscal también es una autoridad administrativa, sin embargo, el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no se refirió a autoridades administrativas en forma genérica sino sólo a las autoridades fiscales. Del análisis de dicho precepto legal se advierte que para que se configure la negativa ficta, las peticiones deben ser hechas a autoridades fiscales o bien a autoridades administrativas pero materialmente fiscales, por ello la negativa sí se configura cuando esté cuestionado algún asunto relacionado con aportaciones de seguridad social que tienen una naturaleza fiscal y no así respecto de otros diversos como son las prestaciones de seguridad social.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo VII-Enero, página 320.

"NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA DE LA (ISSSTE).- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura jurídica de la negativa ficta, sólo se configura respecto de instancias o peticiones que se presenten ante autoridades de naturaleza fiscal, puesto que dicho precepto establece expresamente que: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro 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 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. "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 del Estado, advirtiéndose que la Ley del ISSSTE, no prevé la figura jurídica de la negativa ficta, lo cual es un requisito sine qua non, para considerar la existencia de ese acto y podersele atribuir en ese 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. 1o. J/4

Revisión fiscal 606/95.- Manuel Nodal Ortega (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). - 15 de febrero de 1996. -Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretaria: Susana García Martínez.

Revisión fiscal 90/96.- Ramón Ostos Valenzuela. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).-28 de febrero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: René Silva de los Santos.- Secretario: Fernando O. Villarreal D.

Revisión fiscal 605/95.- Filiberto Pérez Luna. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).- 28 de febrero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: René Silva de los Santos.- Secretario: Roberto Rodríguez Soto.

Revisión fiscal 88/96.- Celia Grajeda Almeraz. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). 6 de marzo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra.- Secretario: Francisco J. Rocca Valdez.

Revisión fiscal 60/96.- María Dolores Juárez Acosta. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).- 14 de marzo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

"NEGATIVA FICTA.- DEBE FUNDARSE Y MOTIVARSE EN LA CONTESTACION DE LA DEMANDA Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.- La autoridad, al contestar la demanda donde se plantea la negativa ficta, tiene que fundar y motivar su decisión y no es posible que pretenda hacerlo en un documento distinto, ya que no se le podrá remitir el mismo al actor para que éste en condiciones de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes, lo que significaría un menoscabo de su derecho, pues no podría contar con el tiempo suficiente para rebatir los argumentos de legalidad expuestos en la contestación. Lo anterior se desprende del texto del artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de 1967, así como la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obligatoria para este Tribunal."

Revisión No. 836/84.- Resuelta en sesión de 22 de 1985, por mayoría de 6 votos y en 2 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.

PRECEDENTES:

Revisión No. 175/84.- Resuelta en sesión de 13 de septiembre de 1984, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepulveda C.

Revisión No. 652/84.- Resuelta en sesión de 24 de 1984, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepulveda C.

RTFF. Año VI, No. 62, febrero de 1985, p.653.

"NEGATIVA FICTA.- CARACTERISTICAS DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS EN SU CONTRA.- Del estudio relacionado de los artículos 92, 192, fracción IV, 194, 204 y 176 fracción II, inciso 4 del Código Fiscal de la Federación, que regulan lo relativo a los juicios en los que se impugna una resolución negativa ficta se infiere que sus características básicas son las siguientes: 1.- Transcurrido el término que la Ley fija para resolver una instancia o contestar una petición, o en su defecto de 90 días, el afectado podrá, en cualquier tiempo, demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal; 2.- En principio, el actor no podrá señalar en su demanda los conceptos de nulidad, lo que sólo podrá hacer hasta la ampliación, después de que la conozca, al notificársele el acuerdo relativo a la contestación, con copia de ésta; 3.- Excepcionalmente, es posible plantear los conceptos de nulidad, desde la demanda, cuando la negativa se configura en un recurso administrativo; 4.- En la contestación de demanda la autoridad tendrá la obligación de dar los hechos y el derecho en que funde la negativa, y si no cumple con ello, procesalmente se tendrá que inferir que no pudo justificar la resolución desfavorable la que tendrá que nulificarse para el efecto de que se resuelva favorablemente la instancia o petición; 5.- Si no hay contestación no es posible que se dicte un acuerdo y se corra traslado con copia de la contestación, por lo que no cabe ampliación; 6.- Si existe la contestación deberá emitirse el acuerdo correspondiente y notificarse personalmente al actor con copia de la contestación; 7.- En esta última hipótesis el actor podrá ejercitar su derecho de ampliar la demanda, pero si no lo hace se tendrá que estar a la presunción de validez; 8.- De la ampliación se tendrá que correr traslado a la demanda para que pueda contestarla; 9.- La litis sobre la que tendrá que versar la sentencia se integrará con la negativa ficta, la demanda, la contestación, la ampliación y la contestación a la misma. (1385)."

Revisión No. 1091/81.- Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1982, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.-
RTFF. Año V, No. 32, agosto de 1982, p. 39.

"NEGATIVA FICTA.- PROCEDE DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CORRESPONDIENTE, CUANDO NO SE AMPLIA LA DEMANDA PARA ARGUMENTAR EN CONTRA DE LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EXPRESADOS EN LA CONTESTACIÓN.- De acuerdo con la interpretación lógica de los artículos 37, 208 fracción VI, 210 y 212 del Código Fiscal de la Federación la figura de la negativa ficta prevista en el primero de los numerales mencionados, y configurada por el silencio de las autoridades ante una instancia o petición no resuelta dentro de un término de cuatro meses, cuando se impugna una resolución expresa, en virtud de que el actor al momento de presentar su demanda desconoce los fundamentos y motivos de la resolución que pretende anular, mismos que no son dados por la autoridad sino hasta el momento de vertir la contestación, y ante tal situación el Legislador en el artículo 210 anteriormente citado, a fin de que este tenga oportunidad de expresar los agravios que le causa la negativa ficta, le concede un término adicional a dicho actor para que amplíe su demanda, por lo que cuando el enjuiciante no formule la ampliación respectiva, debe considerarse que el mismo no manifestó cuya nulidad solicita, y por lo mismo que no hubo la expresión de agravios requerida por el artículo 208 del Código Fiscal invocado, por lo cual la Sala se encuentra imposibilitada para analizar la legalidad de la negativa ficta impugnada por encontrarse prohibida en materia ficta impugnada por encontrarse prohibida en materia fiscal la suplencia de la queja y en consecuencia se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 202 del Código Tributario Federal y procede el sobreseimiento del juicio en términos de la fracción II del artículo 202 del mismo ordenamiento legal.(3914)".

Juicio No. 419/83.- Sentencia de 3 de julio de 1987, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor: Francisco Cárdenas Elisondo.- Secretaría: Lic. Norma A. Sifuentes Guerrero.

RTFF. Año IX, No. 92, Agosto 1987, p. 218.

2.5 TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL ISSSTE.

Antes de entrar en materia, es necesario desarrollar las disposiciones relativas al incremento de pensiones, en los ordenamientos legales de seguridad social de los servidores al Servicio del Estado:

a) En el año de 1925, no se contempla.

b) En el año de 1946, lo contempla el artículo 2º transitorio que decía: Una vez que el aumento de los rendimientos del fondo de pensiones lo permita, de acuerdo con la amplitud de acción que le da esta ley en los campos financieros, la Junta Directiva queda obligada a proponer las reformas a la misma para aumentar las prestaciones a los trabajadores contribuyentes a dicho fondo.

c) En el año de 1959, se contempla en el artículo 36 lo siguiente: Cada 6 años se hará una revisión de las cuantías de las jubilaciones y pensiones para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida, de acuerdo con los índices elaborados por el Banco de México en proporción que no exceda del coeficiente de incremento que se observa en los mismos, y siempre que los dictámenes actuariales lo determinen, basados en la valuación que se haga sexenalmente de las reservas del Instituto por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de obras públicas, en lo que se refiere a sus inversiones en inmuebles y por la Nacional Financiera en lo que respecta a los demás activos.

d) En el año de 1981, el artículo 136 decía: Las cuantías de las jubilaciones y pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos de los trabajadores en activo.

e) En el año de 1984, se menciona que: Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

f) y por último en el año de 1993, vigente hasta la fecha, el artículo 57 en su párrafo tercero establece: La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el Salario Mínimo General para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

El concepto de "pensión Dinámica" habilitado dentro del marco jurídico institucional a partir del año de 1981, ha propiciado desde sus inicios las más controvertidas interpretaciones respecto de sus alcances legales, definidos bajo factores de seguridad, equidad y justicia sociales.

Las inconformidades externadas por los pensionados, escasas y muy prudentes para el período de vigencia del artículo 136 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (1981-1983), se volvieron abundantes y tenaces durante la permanencia del tercer párrafo del artículo 57 del mismo ordenamiento (1984-1993), a tal grado que el Instituto ha tenido que replantear en varias ocasiones sus estrategias y argumentos de defensa, máxime cuando a partir del día 3 de febrero de 1987 enfrenta un criterio jurisprudencial emitido por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, conocido bajo el numeral 292.

Las estrategias a que se hace alusión, fueron habilitadas en un principio para que la H. Junta Directiva, a través de su secretario y la Subdirección General Jurídica por conducto del Subdirector de lo Contencioso, estableciera de forma coordinada un procedimiento de contestación de las inconformidades desechándolas normalmente por falta de fundamentación y motivación.

A medida que los pensionados se hicieron asesorar de abogados especialistas en la materia, sus reclamaciones fueron contundentes y plenamente avaladas por la Jurisprudencia 292, lo que derivó en el continuo agotamiento de recursos y consecuentemente, hizo prosperar la interposición de demandas ante el Tribunal Fiscal de la Federación

A continuación se transcribe la jurisprudencia 292, cuyo texto fué aprobado el 7 de abril de 1987.

PENSIONES CIVILES.- SU INCREMENTO CON BASE EN EL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO.- En los términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de las pensiones aumentará al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. En consecuencia, si el trabajador retirado solicita que se incremente su pensión en la misma proporción en que se aumentaron los sueldos de los trabajadores en activo, de acuerdo con el último puesto que tuvo, debe dicho Instituto elevar la cuantía de la pensión del solicitante en la proporción en que se hayan aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en estricta aplicación de lo dispuesto por el precepto aludido.

Revisión N° 2006/86.- Resuelta en sesión de 3 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos.

Revisión N° 1989/86.- Resuelta en sesión de 16 de marzo de 1987, por unanimidad de 8 votos.

Revisión N° 750/86.- Resuelta en sesión de 23 de marzo de 1987, por unanimidad de 8 votos.

En 1988 cuando la Subdirección de pensiones conoce parcialmente el número de escritos de inconformidad presentados por los pensionados ante la H. Junta Directiva, y limitadamente, en cuanto a los procesos internos de contestación. En dicho año, los mecanismos institucionales son nuevamente analizados y exige de la participación de la Subdirección de Pensiones, pero solamente para apoyar a la Subdirección de lo Contencioso en la elaboración de cálculo de liquidaciones tendientes a cumplir con lo estipulado en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, a favor de los pensionados.

En el año de 1989, auspiciado por el cambio de administración del Instituto, se establece una inmediata interrelación entre la Subdirección General Jurídica y la de Prestaciones Económicas, para disponer una nueva estrategia para la atención de las inconformidades y reclamaciones, de la que se excluye a la H. Junta Directiva, para involucrar a la Subdirección de pensiones. Bajo este enfoque, la H. Junta Directiva informa que el día 31 de enero de ese año había dado contestación a 768 escritos de inconformidad y entrega a la subdirección de pensiones un total de 537 escritos que fueron recibidos durante el año anterior, pero que se encontraban pendientes de respuesta.

Durante el año de 1990, a la par del cumplimiento de las sentencias, se dió un acontecimiento de singular importancia, ya que se utilizó un aumento específico para el gremio de jubilados y pensionados del magisterio, cambiando la política tradicional de los incrementos pensionarios en el Instituto.

Si bien es cierto que tal disposición fue provocada por la presión política y jurídica ejercida por dicho gremio, también lo es el hecho de que la población pensionaria no beneficiada externo su inconformidad y dió pauta para que se reformara el artículo 57 como elemento para justificar sus demandas.

La gran difusión que tuvo la problemática del referido artículo (argumentando su incumplimiento por parte del Instituto) en periódicos, revistas de jubilados, programas de radio e incluso de televisión, fue el principal motivador del creciente volumen de escritos recibidos a partir del año de 1991, basta señalar que de 2,886 reclamaciones presentadas en 1990, la cifra se elevó a 9,101 en 1991.

Para el año de 1991, las resoluciones pronunciadas por las Salas regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, desestiman el esfuerzo institucional de defensa, puesto que los criterios magisteriales se notan claramente opuestos a cualquier argumento expuesto en juicio por la Subdirección de lo Contencioso; incluso se plantean asuntos en que los efectos de tales criterios excedan a la propia Jurisprudencia 292. Este hecho preocupa a la Subdirección General Jurídica y motiva un cambio de actitud interno, guiando a estudiar los tiempos y condiciones de atención de los escritos de inconformidad que se receptionan diariamente.

Así es como se definen nuevas políticas de operación y propósitos para la solución de la problemática pensionaria, previendo desde la contestación de demanda (Negativa Ficta), hasta su respuesta personalizada, fundada y motivada con diversas variantes (Negativa Expresa), independientemente de visualizar las opciones de reglamentar el artículo 57 conjuntamente a la aplicación de una revalorización o tabulador pensionario, o de realizar nivelaciones de tipo administrativo para grupos específicos de pensionados.

Dado que los principales elementos para desestimular las demandas no pudieron concretarse dentro de un plazo acordado, la Subdirección de Pensiones fue requerida para brindar el auxilio documental que solicitaba la Subdirección de lo Contencioso, debido a que el número de asuntos ventilados en las Salas Regionales aumentaba aparatosamente. Esta petición no tenía limitantes; es decir, que la Subdirección de Pensiones debería preparar todo tipo de reportes e informes sobre un pensionado o una colectividad; certificar copias de documentos aislados o expedientes completos; obtener documentos oficiales de otras Dependencias y Entidades incorporadas al instituto, etc., remitiéndolos con la debida oportunidad a la Subdirección de lo Contencioso para ser ofrecidos como pruebas en los juicios promovidos por los pensionados.

Las tareas que rutinariamente se realizaban en las diferentes áreas adscritas a la Subdirección de Pensiones fueron sometidas a revisión, con objeto de reasignarlas y en consecuencia hacer posible el desahogo operativo de un reducido número de personal que se canalizó a la atención de las actividades recién asumidas.

La desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien de conformidad con el artículo 162 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tenía ingerencia definitiva en el agotamiento de los recursos interpuestos en contra del Instituto, generó un inesperado fenómeno; si bien el pensionado conocía sobre la participación de esa dependencia en cuanto a la dictaminación final de las resoluciones emitidas de la H. Junta Directiva, evitaba acudir a ella porque la consideraba un aliado incondicional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; sin embargo, al gestarse la delegación de esa facultad al Procurador Fiscal de la Federación dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los pensionados retomaron la confianza y se produjo un crecimiento importante de las quejas presentadas ante dicho funcionario, y por ende, aumentaron significativamente los insumos informativos que oficialmente solicita a la Subdirección de Pensiones para resolver sobre la procedencia o improcedencia de los escritos que recibe.

Finalmente, se llega al 29 de septiembre de 1993, día en que la Subdirección General Jurídica y la Subdirección General de Prestaciones Económicas, convienen a realizar una readecuación y transferencia de funciones de la primera a la segunda en los siguientes términos:

La Subdirección General Jurídica (Subdirección de lo Contencioso), se responsabiliza de la defensa de los órganos administrativos del Instituto ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como el seguimiento de los juicios de nulidad en materia de pensiones y el envío oportuno de copias de las sentencias definitivas para su cumplimiento, indicando los alcances legales de la misma.

La Subdirección General de Prestaciones Económicas (Subdirección de Pensiones) atiende la recepción, control y contestación de inconformidades y reclamaciones; emite resoluciones fundadas y motivadas; prepara la documentación, reportes e informes requeridos tanto por la Subdirección de lo Contencioso para el ofrecimiento de pruebas en los juicios de nulidad, como por la Procuraduría Fiscal de la Federación para la dictaminación definitiva de recursos; y realiza íntegramente el proceso de cumplimiento de las sentencias definitivas desde la elaboración de liquidaciones y hasta la firma de finiquitos por parte de los pensionados demandantes.

Este escenario operativo empujó a la Subdirección de Pensiones a reencausar nuevamente su estructura funcional, pero se hace evidente la falta de recursos humanos calificados, puesto que una buena parte de las actividades que realizaba la Subdirección de lo Contencioso hasta antes del 29 de septiembre de 1993 y que fueron transferidas vía convenio, implicaban la actuación de profesionales en las ramas de contaduría y derecho, de las cuales se carecía.

A continuación se describen las etapas que exige el tratamiento administrativo del multicitado artículo 57.

RECEPCION DE ESCRITOS DE INCONFORMIDAD.

Implica la lectura, clasificación, codificación y captura de cada escrito, a efecto de controlar el tipo de contestación que amerita y la fecha estimada de respuesta. Actualmente sólo se da contestación a las peticiones cuando existe mandato de Autoridad Judicial o en casos relevantes.

CARACTERISTICAS EN LA CONTESTACION DE ESCRITOS DE INCONFORMIDAD.

Requiere de la elección de un formato y su adecuación, con la finalidad de que se cumplan los requisitos de formalidad y legalidad que exija el Organo Judicial respectivo o que amerite el caso.

NOTIFICACIONES Y ARCHIVO.

La emisión de respuestas a los pensionados esta sujeta a modalidades de envío, entrega directa a domicilio o correo certificado, dependiendo de los fundamentos esgrimidos en la solicitud y los tiempos señalados en las disposiciones legales que estipule el fallo que se cumplimente.

Tanto los escritos originales como las copias de las contestaciones emitidas, son ordenadas y archivadas en registradores específicos para su posterior consulta y en su caso, certificación.

ELABORACION DE LIQUIDACIONES.

Este procedimiento se inicia con la recepción de un oficio de cumplimiento de sentencia emitido por la Subdirección de lo Contencioso, mismo que deriva en una petición oficial a alguna Dependencia y/o Entidad, sobre las constancias de evolución salarial de la plaza o plazas que ocupó en el servicio activo un pensionista. Una vez que se cuenta con dichos documentos, se procede a la elaboración de la liquidación.

Cada liquidación necesita invariablemente de un rastreo de los ingresos percibidos por el pensionado durante un determinado período. Esta actividad se realiza en un promedio de dos días mediante la lectura de rollos microfilmados de las nóminas de pensiones y varía según la carga de trabajo.

Posteriormente se realiza una proyección de la cuota pensionaria aplicando los porcentajes de incremento que reflejan las constancias de evolución salarial, para finalmente confrontar los resultados entre el importe pagado al pensionista y la cantidad obtenida de la proyección elaborada.

ELABORACION DE RESOLUCIONES FUNDADAS Y MOTIVADAS.

De acuerdo a lo ordenado en la sentencia que se cumplimenta se realiza un análisis pormenorizado de los aspectos de formalidad y legalidad que debe reunir la resolución disponiendo lo conducente para que se elabore un proyecto que será remitido a la consideración de la Subdirección de lo Contencioso. Toda vez que se cuenta con el aval de esta última, se procede a su captura y se habilitan los procedimientos para obtener la firma del Subdirector General de Prestaciones Económicas

PAGO EN LOS CUMPLIMIENTOS.

En caso de que la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación obligue al Instituto al pago retroactivo, en base a la liquidación que efectúe el área responsable, este se realiza de acuerdo a la vigencia del artículo 57 párrafo tercero hasta el 4 de enero de 1993, salvo en los casos que el recurso de queja o juicio de garantías determine otra situación, como la de pagar dicho importe hasta el corte del año y mes vigentes, es importante destacar que si el fallo no ordena cubrir diferencias, estas no se incluyen ni se finiquitan.

A partir de la solicitud del pensionista, una vez que le fue notificada la resolución correspondiente, se instrumentan mecanismos internos para la instalación de la nueva cuota en nómina, la emisión de cheques y la formulación de recibos de pago y finiquitos.

Posteriormente se efectúa la entrega del cheque por el importe que resulta de la aplicación del artículo 57 vigente hasta el 4 de enero de 1993 y se obtiene el acuse de recibo en los documentos elaborados concluyendo así el cumplimiento de las sentencias.

CAPITULO TERCERO

EL INCREMENTO A LAS PENSIONES AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO.

3.1 ANTECEDENTES.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Para el estudio del presente trabajo es importante señalar el nacimiento de la Seguridad Social, en razón de que la materia pensionaria se encuentra comprendida dentro de la esfera de la Seguridad Social.

La Seguridad Social en el Derecho Mexicano nace con la Constitución de 1917, en el artículo 123, como una institución procedente de la Previsión Social.

Los antecedentes del artículo 123 constitucional los encontramos en:

- El artículo 37 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, el 16 de junio de 1856, en donde tuvo gran importancia las exposiciones de Ignacio Ramírez "el nigromante".

- El artículo 32 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso Constituyente de 1857.

- Los artículos 70 y 79 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del 10 de abril de 1965.

- Puntos 21 y 33 del Programa del Partido Liberal, en San Luis Missouri, el 1º de junio de 1906.

- El laudo Presidencial dictado por Porfirio Díaz, el 4 de enero de 1907.

- El artículo 2º de las adiciones al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914.

- Proyecto de Venustiano Carranza que presentó a la Asamblea Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, por el que reformara el artículo 5º de la Constitución de 1857, que lejos de traer un beneficio para los trabajadores, fue una estrategia para mantenerse en el gobierno, que por fortuna no fue aprobado por la mayoría de los miembros del Congreso Constituyente.

Dicho Proyecto no tenía ningún contenido de previsión social, por ende de Seguridad Social.

Así el 5 de febrero de 1917, se promulga la Constitución Mexicana, naciendo la Seguridad Social en la fracción XXIX del artículo 123, en su Título VI denominado "del Trabajo y de la Previsión Social" que a la letra dice:

" Se encuentra de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social popular."

El Título denominado del Trabajo y de la Previsión Social, puede explicarse en razón de que "el tránsito de la previsión social a la seguridad social fue la consecuencia de un cambio en las ideas, pues mientras la primera surgió unida al derecho del trabajo y compartió de una manera general, sus caracteres, la Seguridad Social se elevó sobre las consideraciones políticas y se plantó firmemente sobre la tierra, con un sentido de universalidad." (24)

La Previsión Social es: "un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores." (25)

(24) Mario De la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, México 1989, pág. 50.

(25) *Ibidem*. pág. 32-33.

La Seguridad Social "por referirse a toda la especie humana en sus normas tuteladoras, es un derecho absolutamente reivindicador de todos y especialmente de aquéllos que requieren su protección: los económicamente débiles." (26)

" Las normas de previsión social de nuestro artículo 123, son puntos de partida para extender la seguridad social a todos los económicamente débiles, sólo así habrá cumplido su destino el derecho del trabajo, porque hasta ahora el derecho de seguridad forma para de éste, con tendencia a conquistar autonomía dentro del campo del Derecho Social." (27)

Así, la Constitución de 1917 en su artículo 123, dió un contenido sustantivo y garantía jurídica a los aspectos sociales del trabajo, México de esta manera, es la primera nación que otorgó rango constitucional la Seguridad Social.

De las transcripciones anteriores se concluye que la Seguridad Social es consecuencia de la previsión social.

Las normas de Seguridad Social consagradas en el artículo 123, tardaron en entrar en vigor por lo que fue preciso se efectuaran reformas tendientes a llevarlas a su práctica.

(26) Rubén Delgado Moya, El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1977, pág. 136.

(27) *Ibidem*. pág. 134.

REGIMEN DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADOS A Y B.

El 6 de septiembre de 1929, durante el Gobierno de Emilio Portes Gil, se publicó un decreto por el que se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que a la letra dice:

" XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos."

" Así pues, la idea de la previsión social, en función protectora de los trabajadores quedó precisada en el anterior mandato constitucional, y a partir de entonces se empezó una lucha en favor de la expedición de la Ley del Seguro Social, habiéndose presentado diversos proyectos que no tuvieron éxito." (28)

Dicha reforma no fue llevada a la práctica. En 1938 el Gral. Lázaro Cárdenas presentó un proyecto de Ley del Seguro Social ante el Congreso, el cual no fue aprobado.

No fué hasta 1942, cuando se promulgó la Ley del Seguro Social reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, haciéndose extensiva la seguridad social, mediante prestación de servicios sociales.

(28) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, México, 1979. pág. 953.

La Ley del Seguro Social establece en su artículo 2º cual es el fin de la Seguridad Social:

" **ARTICULO 2º.** La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo ".

" La Ley de 1942, nació cuando ya apuntaba la muerte de la previsión social. Fue, sin embargo, una hija digna de su tiempo, lo más alto que pudo conseguir en aquéllos años de incipiente desarrollo económico; sería por lo tanto injusto juzgarla a la luz de los criterios y circunstancias actuales " (29)

En 1960, durante el sexenio del Lic. Adolfo López Mateos se adicionó el apartado "B" en el artículo 123 constitucional, donde se incorporaron garantías de seguridad social a los trabajadores del Estado, el cual a la letra dice:

ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir Leyes obre el trabajo, la cuales regirán:

a) Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos."

(29) Mario De la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición México 1989, pág. 70.

b) Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.

IX. La Seguridad Social se organizará con bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

Con el nacimiento del apartado B, se crea la Ley del ISSSTE, que una visión integral de la Seguridad Social, que cubre tanto prestaciones relativas a la Salud, como prestaciones sociales culturales y económicas, haciéndose extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores.

DIVERSAS LEYES QUE REGULABAN A LOS TRABAJADORES EN MATERIA PENSIONARIA.

a) Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 1925

En el año de 1925, el General Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las necesidades del Estado y en virtud de no existir un instrumento legal que regulara el sistema pensionario aplicable a los funcionarios y empleados de la Federación, en uso de las facultades extraordinarias que le confería el Congreso de la Unión, publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de agosto de 1925 la "Ley General de Pensiones Civiles de Retiro".

A continuación se mencionaran los aspectos más relevantes de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, ya que son el antecedente para el sistema pensionario establecido en la vigente Ley del ISSSTE, materia de la presente tesis.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro contemplaba como personas sujetas a este régimen a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y de Territorios Federales, que llegaran a la edad de 65 años. No se encontraban sujetos a esta Ley, los militares, diputados, Senadores, los que servían mediante contrato y los que percibieran alguna clase de honorarios.

Las personas que tenían derecho a la pensión eran:

- Los funcionarios que tuvieran 65 años de edad, después de 15 años de servicios;

- Los deudos de los funcionarios que fallecieran en cumplimiento de sus deberes los cuales gozaban de una pensión igual a la mitad de la que disfrutaban los funcionarios; y

- Los funcionarios que se inhabilitaran física o intelectualmente, de manera permanente, si tuvieran por los menos 10 años de servicios.

Existían dos tipos de retiro: voluntario y obligatorio. El retiro voluntario era para los funcionarios con 60 años de edad. El retiro era obligatorio para los funcionarios que tuvieran 65 años de edad, pero podían continuar en servicio activo hasta los 70 años de edad, si así convenía a los intereses del servicio público. Los trabajadores que ingresaran al servicio público habiendo cumplido 45 años de edad, pero sin llegar a los 50, no tenían derecho a solicitar su retiro voluntario. Los funcionarios que se les hubiese autorizado para continuar en el servicio activo después de los 65 años de edad, podían ser retirados en cualquier tiempo, por acuerdo del superior respectivo, si perdían sus aptitudes para el desempeño del cargo. Los funcionarios que ingresarán al servicio después de cumplidos los 55 años de edad no tenían derecho a pensionarse.

El artículo 17 establecía: *"Para calcular la pensión a que tengan derecho los funcionarios, sólo se tomarán en cuenta el sueldo o sueldos que tenían asignados y en ningún caso las cantidades por gastos de representación, sobresueldos, gratificaciones, comisiones o remuneraciones especiales o extraordinarias, ni el importe de los alimentos a cuya ministración tengan derecho."* (Antecedente del artículo 15 de la vigente Ley del ISSSTE).

Todas las pensiones que se concedían se ajustaban a cuota diaria.

A falta de designación, al morir el pensionista se transfería la pensión en el siguiente orden:

I. Al cónyuge supérstite;

II.- Al cónyuge supérstite y a los hijos dividiéndose la pensión por partes iguales;

III.- A falta de cónyuge e hijos, a los padres, nietos y hermanos del pensionista;

La administración del ramo de pensiones correspondía a la Dirección de Pensiones (antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), cuyo órgano superior era una Junta denominada Junta Directiva.

Correspondía a la Junta Directiva la concesión de pensiones, así como de revisar las pensiones conforme a la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. Las pensiones pensionarias las expedía la Junta Directiva.

El artículo 78 establecía: "*Los funcionarios que no estén conformes con las determinaciones de la Junta Directiva, presentaran nuevas pruebas para que se reconsiderara el caso.*" (Antecedente del artículo 162 de la Ley del ISSSTE).

El 31 de diciembre de 1925, el General Plutarco Elías Calles publica un decreto en el Diario Oficial de la Federación por el que reforma la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, con la cual se logra un beneficio para los pensionistas, en virtud de que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y de Territorios Federales tenían derecho a la pensión cuando llegara a la edad de 55 años. Se supera la edad de 65 años de la Ley anterior.

El 29 de junio de 1926, el Diario Oficial de la Federación vuelve a publicar un decreto por el que se reforma la Ley General de Pensiones de Civiles de Retiro, otorgándose nuevos beneficios en favor de los pensionados

b) Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 1946

En el año de 1946, durante la Presidencia del Lic. Manuel Avila Camacho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo, un decreto que expide la Nueva Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, dejando sin efecto la de 1925.

El artículo 1º mencionaba que el trabajador una vez pensionado adquiría la designación de **pensionista**.

Los trabajadores, sus familiares y los pensionistas tenían los siguientes beneficios:

I.- Pensiones directas para los trabajadores;

II.- Pensiones directas para los familiares de los trabajadores que fallecieran en el servicio o a consecuencia de él, o que teniendo derecho a pensión, no la hubiera solicitado; y

III.- Pensiones transmitidas para los familiares de los pensionistas que hubieran contribuido a la formación del fondo de pensiones.

Esta Ley define: **PENSION** es el derecho a una prestación periódica en efectivo, que se adquiere en los términos de la presente Ley.

La obligación de cubrir las pensiones correspondía originaria y primordialmente al Estado.

El fondo de pensiones se formaba con los descuentos forzosos sobre los sueldos de los trabajadores.

Tenían derecho a pensión:

- Los trabajadores con 55 años de edad, que hubieren contribuido normalmente durante quince años a la formación del fondo de pensiones.

- Los trabajadores que se inhabilitaran física o intelectualmente en servicio por causa directa de él, sea cual fuera el tiempo que se haya estado en funciones.

- Los que se inhabilitaran física o intelectualmente por causas ajenas al desempeño de su empleo, si tenían por lo menos 15 años de servicios.

- Los deudos de los trabajadores que fallecieran en causa del cumplimiento de sus deberes o a consecuencia de ellos, cualquiera que sea el tiempo que hayan estado en funciones.

- Todas las pensiones se concedían a cuota diaria fija.

- Las pensiones eran expedidas por la Junta Directiva.

Correspondía a la Junta Directiva conceder las pensiones y hacer la revisión de las pensiones.

c) Ley de Pensiones Civiles de 1947.

Durante el período presidencial de Miguel Alemán, se publica en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947, un decreto por se crea la Ley de Pensiones Civiles.

Los trabajadores y sus familiares tenían derecho: a pensión por vejez o por inhabilitación para los trabajadores; pensiones para familiares del trabajador que fallecieran a causa del servicio o a consecuencia de el y pensiones para familiares por muerte de un pensionado.

La administración y manejo del servicio estaba a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles. Todas las pensiones se sujetaban a cuota diaria.

Tenían derecho a pensión:

- Los trabajadores con 55 años de edad y hubieren contribuido como mínimo 15 años al fondo de pensiones.

- Los trabajadores que se inhabilitaran física o intelectualmente a causa del servicio o a consecuencia de él,

- Los trabajadores que se inhabilitaran física o intelectualmente por causas ajenas al desempeño de su cargo si habían cotizado por los menos 15 años.

Para calcular el monto de la pensión se tomaba el promedio de sueldos disfrutados en los cinco años inmediatos anteriores.

Para calcular el monto de la pensión a que tenían derecho los trabajadores, sólo se tomaba en cuenta el sueldo o sueldos percibidos.

Para el Gobierno y Administración de la Dirección de Pensiones Civiles había un órgano superior denominado Junta Directiva.

Correspondía a la Junta Directiva conceder las pensiones, efectuar la revisión de las mismas y vigilar que no percibiera pensión por persona que no tuviera derecho a ella.

EVOLUCION DE LA LEY DEL ISSSTE.

a) Ley del ISSSTE 1959.

Con la Reforma al Artículo 123 Constitucional, adicionando el apartado B, se publica un Decreto en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1959, por el que se establece que la Dirección de Pensiones Civiles se transforme en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El cual nació durante el sexenio del Lic. Adolfo López Mateos por la necesidad de proteger algunas necesidades urgentes de los trabajadores, como la atención a la salud, a la cultura y diversas prestaciones económicas, entre las cuales encontramos el derecho a la pensión.

A continuación se mencionaran los aspectos más importantes del derecho a pensión, contemplados en la Ley del ISSSTE de 1959.

ARTICULO 1º.- La presente Ley se aplicará:

I. A los trabajadores del servicio civil de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen.

III. A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores.

IV. A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

ARTICULO 3º.- Se establece con el carácter de obligatorio las siguientes prestaciones:

...

X. Jubilación:

XI. Seguro de Vejez;

XII. Seguro de invalidez;

XIII. Seguro por causa de muerte;

ARTICULO 4º.- La Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925 se transforma en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio será la Ciudad de México.

ARTICULO 14.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación.

ARTICULO 63.- El derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, invalidez o muerte nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en esta Ley.

ARTICULO 62.- Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador que se define en el artículo 79 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.

ARTICULO 72.- Tienen derecho a pensión por vejez, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de servicios como mínimo y igual tiempo de contribución al Instituto.

ARTICULO 77.- El monto de la pensión por vejez se fijará como sigue:

Cuando el trabajador haya cumplido 55 años de edad, hubiese prestado servicios durante 15 años por lo menos y contribuido al Instituto por el mismo período, la pensión se calculará aplicando el sueldo regulador a que se refiere el artículo 79.

ARTICULO 79 ...

Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los términos de los artículos 72 y 79 respectivamente, se tomará el promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador.

ARTICULO 82.- La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por inhabilitación.

ARTICULO 96.- El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible.

ARTICULO 102.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tendrá las siguientes funciones:

...

IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones;

ARTICULO 103.- Los Organos de Gobierno del Instituto serán:

I.- La Junta Directiva, y

II. Director General.

ARTICULO 110.- Corresponde a la Junta Directiva:

IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta Ley;

El 23 de diciembre de 1974 se publica un decreto en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforma la segunda fracción del artículo 79 que a la letra dice:

ARTICULO 79 ...

Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los términos de los artículos 72 y 79 respectivamente, se tomará el promedio del sueldo básico, disfrutados en los tres años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio de denominará sueldo regulador.

b) REFORMA A LA LEY DEL ISSSTE 1981.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de enero de 1981 se publica un decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo de suma importancia dicho decreto en virtud de ser cuando por primera vez surge el antecedente del tercer párrafo del artículo 57, objetivo principal del presente trabajo.

ARTICULO 136.- Las cuantías de las jubilaciones y pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumente los sueldos de los trabajadores en activo.

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual equivalente a cuarenta veces la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva.

Con la adición de este artículo se alcanzan beneficios para los pensionados, ya que sus cuotas pensionarias se aumentarán con más frecuencia. También se logra el derecho a una gratificación anual que es similar al aguinaldo.

c) LEY DEL ISSSTE 1984.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del ISSSTE, la cual entró en vigor a partir del 1º de enero de 1984.

Con la que se pretendía entre otros aspectos fundamentales, establecer un régimen de seguridad social para los servidores públicos, un mejor esquema de prestaciones.

A continuación se señalan los artículos más importantes para el estudio del presente trabajo.

ARTICULO 1º.- La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la 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 pensionistas y a los familiares derechohabientes.

ARTICULO 2º.- La seguridad social de los trabajadores comprende:

I. El régimen obligatorio; y

II. El régimen voluntario.

ARTICULO 3º.- Se establecen con carácter de obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

...

V. Seguro de jubilación;

VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;

VII. Seguro de invalidez;

VIII. Seguro por causa de muerte;

IX. Seguro por cesantía en edad avanzada:

ARTICULO 4º.- La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que se trata el artículo anterior, así como la del Fondo de vivienda, estará a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México.

ARTICULO 5º.- Para los efectos de esta Ley se entiende:

...

IV. Por pensionista, a toda persona a la que esta Ley le reconozca tal carácter;

y

ARTICULO 15.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera 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 presta sus servicios.

"Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones adicionales por servicios especiales".

Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta 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 esta Ley.

ARTICULO 48.- El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.

ARTICULO 57.- La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo de trabajo, será 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 esta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta Ley.

Las cuantías de las pensiones, aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

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% a más tardar el 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Así como tendrán derecho en su proporción, las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados".

ARTICULO 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 interpuesto, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal.

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

...

II. Otorgar jubilaciones y pensiones;

ARTICULO 151.- Los órganos de gobiernos 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.

ARTICULO 168.- El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible.

d) Reforma a la Ley del ISSSTE 1993.

El 4 de enero de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el se reformó el tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que a la letra dice:

ARTICULO 57.- ...

La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

Si se compara el contenido anterior del tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del ISSSTE y el contenido de 1993, los incrementos a la cuota pensionaria eran de acuerdo el aumento de los sueldos básicos de los trabajadores en activo, los cuales eran mayores que los registrados en los del Salario Mínimo General.

3.2 LAS PENSIONES DE ACUERDO A LA LEY DEL ISSSTE.

3.2.1 TIPOS DE PENSION.

Para el estudio del presente trabajo es necesario tener un claro concepto de **PENSION.**

Pensión.- (Del latín pensio- cantidad que se asigna a uno por méritos o servicios propios). Retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado período de servicios o por padecer alguna incapacidad permanente para el trabajo. Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dicho trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquéllos reúnen las condiciones fijadas en las Leyes, convenios colectivos o estatutos especiales, por tener derecho a tales percepciones. Cuotas asignadas por Instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute." (30)

(30) Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición pág 2376-2377.

"Pensión.- Cantidad que periódicamente reciben los funcionarios o empleados jubilados y las personas que como parientes tienen derecho a ellas en caso de fallecimiento de los mismos." (31)

"Pensión. Suma de dinero que percibe una persona para su alimentación y subsistencia. Cantidad periódica, mensual o anual que el estado concede a determinadas personas por méritos o servicios propios o de alguna persona de su familia." (32)

Pensión.- " Es una prestación en dinero a que se obliga el Estado, que se paga periódicamente y se fija en proporción al monto del último sueldo devengado por el empleado." (33)

Las anteriores definiciones tienen las siguientes características:

- Pago Periódico;
- Retribución económica al retirarse de sus actividades productivas;
- La pensión la percibe un trabajador o sus familiares al fallecimiento de éste;

(31) Rafael De Pina Vara, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 15ª Edición, México 1988. pág. 383.

(32) Ignacio Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual. Editorial PAC, Buenos Aires pág. 700.

(33) *Ibidem*. pág. 756.

- Si cumple un periodo determinado o;
- Por alguna incapacidad física o mental para el trabajo.

Para la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado **Pensión** es el pago periódico o retribución económica concedida por el Instituto al trabajador o sus familiares al fallecer éste, al retirarse de sus servicios a la administración Pública por haber cumplido con un determinado periodo o por alguna incapacidad para el trabajo.

Para el desarrollo del presente capítulo se dividirán las pensiones en directas e indirectas.

Pensión Directa.- Es el pago periódico o retribución económica concedida por el ISSSTE directamente al trabajador, por reunir los requisitos establecidos en la Ley.

Pensión Indirecta.- Es el pago periódico o retribución económica, concedida por el ISSSTE a los familiares derechohabientes del trabajador al fallecimiento de éste, por reunir los requisitos establecidos en la Ley.

La Ley del ISSSTE clasifica las pensiones en:

- | | |
|--------------------|--|
| PENSIONES DIRECTAS | - PENSION POR JUBILACION |
| | - PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS |
| | - PENSION POR INVALIDEZ |
| | - PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA |

- PENSION POR VIUDEZ
PENSIONES INDIRECTAS - PENSION POR CONCUBINATO
(PENSION POR CAUSA - PENSION POR ASCENDENCIA
DE MUERTE) - PENSION POR ORFANDAD

- PENSIONES DIRECTAS.

a) PENSION POR JUBILACION.

La pensión por jubilación la otorga la Ley del ISSSTE a los trabajadores por haber cumplido 30 años de servicios y a las trabajadoras con 28 años de servicios, con un pago mensual calculado conforme a la cuantía proporcionada del último salario percibido. La pensión por jubilación la regula el artículo 60 de la Ley del ISSSTE.

ARTICULO 60.- Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

b) PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS.

La pensión de retiro por edad y tiempo de servicios la otorga la Ley del ISSSTE al trabajador con 55 años de edad y que haya cotizado cuando menos 15 años al Instituto.

La Ley del ISSSTE, contempla los requisitos para la obtención de dicha pensión en sus artículos 61, 62 63, 65 y 66.

ARTICULO 61.- Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

ARTICULO 62.- El cómputo de los años de servicios se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el trabajador hubiese 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 interesado el carácter de trabajador.

ARTICULO 63.- El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

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

ARTICULO 65.- 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.

ARTICULO 66.- 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 cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue la misma. Si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión en términos de esta Ley.

c) PENSION POR INVALIDEZ.

La pensión por invalidez es el derecho otorgado a los trabajadores al servicio del Estado, por haber sufrido una inhabilitación física o mental, la cual se integrará por el dictamen médico.

La pensión por invalidez no debe confundirse con el Seguro de Riesgos de Trabajo, reglamentado en el artículo 33 de la Ley del ISSSTE.

"Invalidez", calidad de inválido.

"Inválido", del latín invalidus. Que no tiene fuerza ni vigor. Dicese de una persona que adolece de un defecto físico o mental, ya congénito ya adquirido, el cual le impide realizar alguna de sus actividades.

Es la prestación en dinero, otorgada por una institución de seguridad social a un asegurado que se halle imposibilitado física o mentalmente para llevar a cabo su trabajo, siempre y cuando las causas sean ajenas al desempeño de su cargo o empleo. Esta definición opera principalmente en el caso de trabajadores al servicio del Estado.

Esta pensión es una prestación que otorga el seguro de invalidez y que obliga al Instituto a proporcionarlo. Por ello se hace hincapié en que el accidente o enfermedad no deben ser profesionales, en virtud de que de ser así, esta pensión se otorgará vía seguro de riesgo de trabajo y no de invalidez.

La pensión de invalidez puede tener el carácter de temporal o definitiva. Será temporal cuando se otorgue por periodos renovables al asegurado, en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se determine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Será definitiva cuando el estado de invalidez se estime de naturaleza permanente.

No tienen derecho a disfrutar de la pensión de invalidez los asegurados que:

a) Por si o por acuerdo con otra persona se hayan provocado intencionalmente la invalidez.

b) Resulten responsables del delito que origine la invalidez, sólo si éste es intencional.

c) Padezcan de un estado de invalidez anterior a su nombramiento.

La pensión por invalidez la establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sus artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 que a la letra dicen:

ARTICULO 67.- La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión, se aplicará la tabla contenida en el artículo 63, en relación con el artículo 64.

ARTICULO 68.- El otorgamiento de la pensión por invalidez queda sujeto a la satisfacción de los siguientes requisitos:

I. Solicitud del trabajador o de sus representantes legales;

II. Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez. Si el afectado no estuviese de acuerdo con el dictamen del Instituto, él o sus representantes podrán designar médicos particulares para que dictaminen. En caso de desacuerdo entre ambos dictámenes, el Instituto propondrá al afectado una terna preferentemente de especialistas de notorio prestigio profesional para que 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 dictamen de éste será inapelable, y por lo tanto obligatorio para el interesado y para el Instituto.

ARTICULO 69.- No se concederá la pensión por invalidez:

I. Cuando el estado de inhabilitación sea consecuencia de un acto intencional del trabajador u originado por algún delito cometido por él mismo; y

II. Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del trabajador.

ARTICULO 70.- Los trabajadores que soliciten pensión por invalidez y los pensionados por la misma causa están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporcione y, en caso de no hacerlo, no se tramitará su solicitud o se les suspenderá el goce de la pensión.

ARTICULO 71.- La pensión por invalidez o la tramitación de la misma, se suspenderá:

I. Cuando el pensionista o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo remunerado siempre que éstos impliquen la incorporación al régimen de esta Ley; y

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

ARTICULO 72.- La pensión por invalidez será revocada cuando el trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso la dependencia o entidad en que hubiere prestado sus servicios el trabajador retirado, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si de nuevo es apto para el mismo, o en caso contrario, asignarle un trabajo que pueda desempeñar, debiendo ser cuando menos de un sueldo y categoría equivalente a la que disfrutaba al acontecer la invalidez. Si el trabajador no aceptare reingresar al servicio en tales condiciones, o bien estuviese desempeñando cualquier trabajo remunerado, le será revocada la pensión.

Si el trabajador no fuere restituido a su empleo o no se le asignara otro en los términos del párrafo anterior por causa imputable a la dependencia o entidad en que hubiere prestado sus servicios, seguirá percibiendo el importe de la pensión, pero ésta será a cargo de la dependencia o entidad correspondiente.

d) PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

Este tipo de pensión es un beneficio otorgado a los trabajadores en razón de su edad, reconociendo los derechos generados por quienes tengan 60 años de edad y hayan cotizado cuando menos 10 años al Instituto.

"Cesantía", estado de cesante.

"Cesante", participio activo de cesar.

"Cesar", del latín cessare. Suspenderse o acabarse una cosa.

"Edad", del latín aetas-atis. Tiempo que una persona ha vivido, a contar desde que nació.

"Avanzada", participio pasivo de avanzar.

"Avanzar", del latín abantiare, de ab, ante. Adelantar, mover o prolongar hacia adelante.

Por lo tanto este tipo de pensión, es la prestación en dinero que se otorga por una Institución de seguridad social a un asegurado que cumpla determinada edad, considerada por la ley como avanzada, y quede privado de un trabajo remunerado.

La mayoría de las legislaciones de seguridad social consideran que la edad avanzada se da al cumplir los sesenta años. De tal manera que si el asegurado cumple dicha edad y cumple con un mínimo de cotizaciones, el seguro de cesantía en edad avanzada obligará a la Institución a otorgar esta pensión, entre otras prestaciones.

El artículo 82 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece:

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 haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto.

ARTICULO 83.- La pensión de que se habla en el artículo anterior se calculará aplicando al sueldo regulador a que se refiere el artículo 64 de esta Ley, los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

60 años de edad	10 años de servicios	40%
61 años de edad	10 años de servicios	42%
62 años de edad	10 años de servicios	44%
63 años de edad	10 años de servicios	46%
64 años de edad	10 años de servicios	48%
65 ó más años de edad	10 años de servicios	450

El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada se determinará conforme a la tabla anterior, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los 65 años, a partir de los cuales disfrutará del 50% fijado.

ARTICULO 84.- El derecho al pago de la pensión por cesantía en edad avanzada se iniciará a partir del día siguiente en que se separe voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado al servicio público.

ARTICULO 85.- El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada excluye la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de jubilaciones, de retiro por edad y tiempo de servicios o por invalidez a menos que el trabajador reingresare al régimen obligatorio que señala esta Ley.

ARTICULO 86.- Serán aplicables a esta pensión las disposiciones generales relativas a las demás pensiones.

PENSIONES INDIRECTAS.

En el capítulo V, Sección Quinta de la Ley del ISSSTE se regula la pensión por causa de muerte, la cual para el presente estudio se definirá como pensión Indirecta en razón de no ser el trabajador el que goce directamente de tal beneficio sino sus familiares derechohabientes.

PENSION POR CAUSA DE MUERTE.

ARTICULO 73.- La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualesquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quinde años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las **pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso**, según lo prevenido por esta Ley.

ARTICULO 74.- El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión.

a) PENSION POR VIUDEZ.

"Viudez", estado de viudo o viuda.

"Viuda", del latín *vidua*. Persona cuyo cónyuge ha fallecido, mientras no contraiga nuevo matrimonio.

Es la prestación en dinero en la proporción que determine la legislación aplicable, que otorga una institución de seguridad social, a la persona que fue esposa del asegurado o pensionado fallecido.

A falta de esposa, tienen derecho de recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado vivió en concubinato durante cierto número de años, anteriores a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres del matrimonio durante el concubinato. En ciertas legislaciones se prevé que en caso de existir varias concubinas al morir, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

La misma pensión le corresponde al viudo que estuviese totalmente incapacitado y que hubiese dependido económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada fallecida.

Por otra parte el derecho al goce de esta pensión, cesará a la muerte del beneficiario, o cuando la mujer o el varón pensionados contraigan nupcias o llegaren a vivir en concubinato.

La pensión por viudez la establece las fracciones I y III del artículo 75, la cual se otorga a la esposa o esposo superviviente según sea el caso si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay, los cuales tendrán derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador.

En el caso de que dos o más personas reclamen pensión como cónyuges supervivientes, se suspenderá el trámite pensionario hasta que se defina judicialmente quien tiene derecho a ésta.

El esposo superviviente sólo tendrá derecho siempre que fuese mayor de 55 años, o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la trabajadora o pensionada.

b) PENSION POR CONCUBINATO.

La pensión por concubinato se otorga de acuerdo con lo que disponen las fracciones II y IV del artículo 75 de la ley del ISSSTE, a falta de esposa a la concubina sola o en concurrencia con los hijos siempre que aquella hubiere tenido hijos con el trabajador o pensionista, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.

La pensión también se le otorga al concubinario solo o en concurrencia con los hijos, siempre que aquel hubiere tenido hijos con la trabajadora o pensionistas o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato y que además fuese mayor de 55 años, o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la trabajadora o pensionista.

c) PENSION POR ASCENDENCIA.

"Pensión", del latín pensio, onis. Cantidad que se asigna a uno por méritos propios om servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que la concede.

"Ascendiente", del latín ascendens, entis. Ascendente. Que asciende. Padre, madre o cualquiera de los abuelos, de quien desciende una persona.

Es la prestación en dinero otorgada por una Institución de Seguridad Social, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado pensionario fallecido, y que sólo procede a falta de viuda, viudo, concubina, concubinario, o huérfanos con derecho a pensión.

Son requisitos indispensables para que se otorgue esta pensión:

a) Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un accidente o enfermedad de trabajo.

b) Que el asegurado al fallecer tenga reconocido el mínimo de cotizaciones que la ley respectiva señale, o bien que se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

En derecho de goce a esta pensión cesará con la muerte del o los beneficiarios.

La pensión a ascendientes, así como la de viudez y orfandad, es una prestación que el organismo de seguridad social está obligado a otorgar, como resultado del aseguramiento por muerte, por ello se menciona que la muerte no tiene que ser producida por un accidente o enfermedad de trabajo (riesgo de trabajo), ya que de ser así, la pensión que otorgue la Institución a los beneficiarios no derivará del seguro de muerte, sino del seguro de riesgo de trabajo.

Este tipo de pensión de acuerdo con la fracción V del artículo 75 de la Ley del ISSSTE, es la que se le concede a los padres o a falta de éstos a los demás ascendientes del trabajador o pensionista al fallecimiento de éste, en caso de que hubiesen dependido económicamente durante cinco años anteriores a su muerte, siempre y cuando no haya cónyuge, hijos, concubina o concubinario, acreditando el parentesco que los une únicamente con los mecanismos administrativos que señala la ley.

d) PENSION POR ORFANDAD.

"Orfandad", derivado de culto de huérfano.

"Huérfano", del latín orphanus. Dícese de la persona de menor edad a quien han faltado su padre o su madre o alguno de los dos, especialmente el padre.

Es la prestación en dinero, en la proporción que determine la legislación respectiva, otorgada por una Institución de seguridad social a los hijos menores de cierta edad (edad que determina la legislación del país de que se trate y que en México es de 18 años), cualquiera que sea la naturaleza legal de su filiación, cuando mueran el padre o la madre asegurados o pensionados.

La Institución prorrogará la pensión de orfandad después de alcanzar el huérfano la edad límite establecida y hasta los 25 años, siempre que se encuentre estudiando en planteles del sistema educativo nacional, no tenga un trabajo remunerado y se tomen en consideración las condiciones económicas familiares y personales del beneficiario. De igual forma se prorrogará la pensión cuando el huérfano, debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, no pueda mantenerse por su propio trabajo, caso en que la pensión se otorgará hasta que desaparezca la incapacidad que padece.

Es la pensión concedida por el Instituto a los hijos del trabajador o pensionista a su fallecimiento. De acuerdo con lo que dispone la fracción I del artículo 75 el cual señala:

- Tendrán derecho solamente los hijos menores de 18 años o los que se encuentren incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar y,

- Los hijos que tengan 25 años de edad previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado.

En el caso de los hijos adoptivos la fracción VII del Artículo 75 establece:

"VII. 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."

También es importante hacer mención de los siguientes artículos:

ARTICULO 76.- Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden que establece el artículo 75 de esta Ley, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador en los términos de los artículos 57 y 63, o el artículo 83 en el caso del servidor público fallecido a los 60 años o más de edad con un mínimo de 10 años de cotización.

Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, en el orden establecido en el artículo 75, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista.

ARTICULO 77.- Si otorgada una pensión aparecen otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva, pero percibirán su parte a partir de la fecha en que sea recibida la solicitud en el Instituto, sin que puedan 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 supérstites del trabajador o pensionado, exhibiendo su respectiva documentación se suspenderá el trámite del beneficio hasta que se defina judicialmente la situación, sin perjuicio de continuarlo por lo que respecta a los hijos, reservándose una parte de la cuota a quien acredite su derecho como cónyuge supérstite.

Cuando un solicitante, ostentándose como cónyuge supérstite del trabajador o pensionista reclame un beneficio que ya se haya concedido a otra persona por el mismo concepto, solo se revocará el anteriormente otorgado, si existe sentencia ejecutoriada en la que se declare la nulidad del matrimonio que sirvió de base para la concesión de la pensión. Si el segundo solicitante reúne los requisitos que esta Ley establece, se le concederá pensión, la cual percibirá a partir de la fecha en que se reciba la solicitud en el Instituto, sin que tenga derecho a reclamar al Instituto las cantidades cobradas por el primer beneficiario.

ARTICULO 78.- Si el hijo 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 orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación. En tal caso el hijo pensionado estará obligado a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto le prescriba y proporcione y a las investigaciones que en cualquier tiempo éste ordene para efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión; asimismo continuarán disfrutando de la pensión los hijos 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 por los familiares se pierde de acuerdo al artículo 79 por las siguientes causas:

- Por llegar a la mayoría de edad los hijos del trabajador o pensionado siempre que no estén estudiando educación media superior o superior y que estén imposibilitados físicamente para trabajar.

- Porque la mujer o el varón pensionados contraiga nupcias o llegase a vivir en concubinato.

- Por fallecimiento.

Para calcular el monto por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, por invalidez y por muerte se regula por lo que establece el artículo 64.

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

Este artículo fué reformado por última vez el día 24 de diciembre de 1986, por lo que en el transcurso del presente trabajo, reflejará un aspecto muy importante para determinar el calculo de las pensiones.

3.2.2 REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE PENSIONES.

En este apartado, nos abocaremos a lo dispuesto por el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su capítulo II Sección Primera denominado "De las Pensiones por Jubilación; de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios; por Invalidez, por Causa de muerte y por Cesantía en edad avanzada".

Así pues, el artículo 12 establece:

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 que se integrarán, 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 servicios 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 muerte por causas ajenas al servicio, cuando el trabajador haya cotizado al Instituto cuando menos durante 14 años, 6 meses y un día, cualquiera que sea su edad, o bien, cuando tuviera 60 o más años de edad y haya cotizado un mínimo de 9 años, 6 meses y un día a dicho Instituto; y

V.- La de cesantía en edad avanzada, cuando el trabajador después de haber cumplido 60 años de edad, tenga por lo menos 9 años, 6 meses y un día de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto

El anterior artículo es claro al establecer como requisitos la solicitud del pensionista o de quien corresponda como lo señalan los numerales 13, 15, 16, 17, 18 y 19 del propio Reglamento, la Hoja Unica de Servicios, que es el documento expedido por la dependencia afiliada, en donde dejó de prestar sus servicios el trabajador, la licencia pre-pensionaria, el aviso oficial de baja y la copia certificada del acta de nacimiento.

Así pues, el artículo 16 establece:

Para el otorgamiento de la pensión a la viuda o concubina el Instituto requerirá 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, según corresponda, copia certificada del acta de su nacimiento; de la resolución testimonial para acreditar la dependencia económica y el concubinato, así como el dictamen médico que certifique su incapacidad si es menor de 55 años de edad.

ARTICULO 17.- Para solicitar la pensión por orfandad, los hijos menores podrán ser representados por su madre o su padre, según el caso; a falta de éstos, por los abuelos paternos y maternos y a falta de estos últimos, por el tutor designado por la autoridad judicial competente, de quienes el Instituto requerirá la solicitud respectiva, así como copia certificada de las actas de nacimiento de los hijos y de defunción del trabajador o pensionista; a dicha solicitud se integrará la hoja única de servicios expedida por la afiliada.

Para el otorgamiento de la pensión a los hijos mayores de edad incapacitados, además de los documentos señalados anteriormente, se deberá integrar el dictamen 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 que establece el siguiente artículo.

ARTICULO 18.- Para el otorgamiento de la pensión a los hijos mayores de 18 años y hasta 25 años de edad, además de la documentación señalada en el artículo anterior, el Instituto requerirá la presentación de una constancia expedida dentro de los 30 días hábiles siguientes al inicio de cada ciclo escolar para acreditar que se encuentran realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos, así como un escrito mediante el cual los solicitantes manifiesten bajo protesta de decir verdad, ser solteros y no tener trabajo remunerado.

ARTICULO 19.- Para el otorgamiento de la pensión por ascendencia el Instituto requerirá la presentación de la solicitud respectiva y en su caso, copia certificada del acta de nacimiento del acta de defunción y de la resolución dictada dentro de la información testimonial para acreditar la dependencia económica de los ascendientes durante los últimos cinco años anteriores a la muerte del trabajador o pensionista. A dicha solicitud se integrará la hoja única de servicios expedida por la afiliada.

También se establecen casos excepcionales para poder cobrar la pensión del trabajador desaparecido, regulado por el artículo 20 del reglamento que se estudia el cual establece:

Quando un pensionista desaparezca de su domicilio por más de un mes, sus familiares derechohabientes podrán solicitar una pensión provisional, para lo cual el Instituto requerirá la presentación de la solicitud respectiva, el documento que acredite el parentesco y la constancia de que se ha denunciado ante la autoridad competente la desaparición del pensionista.

La pensión provisional se cubrirá a partir del mes siguiente al de la fecha en que la percibía el pensionista ausente y si éste regresara, se cubrirá nuevamente su pensión en un término igual, sin tener derecho al cobro de las cantidades cubiertas por el Instituto durante su ausencia.

También se regulan situaciones extraordinarias como las que establecen los artículos 21 y 22 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

ARTICULO 21.- Si otorgada una pensión por causa de muerte aparecen otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el Instituto, ajustándose en consecuencia la cuota diaria que disfruten el o los primeros deudos, así como el descuento respectivo, el cual no deberá exceder de un 25% sobre el monto que se asigne una vez fijada la cuota diaria.

ARTICULO 22.- 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:

I.- Filiación de empleo federal;

II.- Credencial Unica de Identificación, expedida por la Secretaria de gobernación;

III.- Pasaporte;

IV.- Registro federal de Contribuyentes;

V.- Cartilla del Servicio Militar nacional.

REQUISITOS DOCUMENTALES.

HOJA UNICA DE SERVICIOS.

De su presentación:

- Debe carecer de tachaduras, raspaduras o enmendaduras que alteren los datos inicialmente consignados.

- Debe ser el original del formato autorizado como hoja única de servicios, impreso oficialmente por la Dependencia, Entidad o Agrupación en la que prestó sus servicios el ex-trabajador.

- Debe contener las firmas autógrafas de los servidores públicos acreditados ante el Instituto, así como el sello del área de expedición.

1

De su contenido:

- El nombre completo del ex-trabajador, debe coincidir con el que aparece en todos los requisitos documentales exigidos, de acuerdo con el tipo de prestación económica solicitada.

- El Registro Federal de Contribuyentes, debe concordar con el que esta asentado en los requisitos documentales que lo contengan.

- La descripción del domicilio, no es indispensable que sea igual a la anotada en otros requisitos documentales (el único domicilio válido para efectos de la concesión y pago del beneficio, será el que proporcione el interesado en la solicitud de pensión directa).

- Asimismo, las fechas de ingreso y baja del ex-trabajador, deben estar comprendidas dentro del período en que la Dependencia, Entidad o Agrupación se mantuvo o ha mantenido incorporada al régimen obligatorio de la Ley del Instituto.

En las licencias o suspensiones sin goce de sueldo, si las hubiere, debe definirse por cada una:

- El motivo por el que fueron concedidas o aplicadas.

- Las fechas de inicio y término.

- El sueldo mensual cotizable no devengado durante su transcurso.

En el detalle de los subperíodos efectivamente laborados (en los que existieron variaciones al sueldo mensual), deben establecerse por cada uno:

- El espacio de tiempo durante el cual se conservó inalterable el monto de las percepciones mensuales cotizables.

- El puesto o categoría asignado.

- El detalle o composición de las percepciones mensuales y el importe acumulado.

- El lugar de expedición (solamente en la hoja única de servicios que muestre el último subperíodo laborado por el ex-trabajador), debe ser el mismo en donde se genere el trámite de la pensión directa, a menos que el interesado demuestre plenamente que ya radicaba en esa entidad federativa.

- La fecha de expedición debe especificarse, aún cuando no es requisito el que sea reciente.

- El tiempo total de cotización al Instituto que ampara el documento, debe ser suficiente para respaldar la solicitud de pensión directa.

Aclaraciones.

De existir diferencia entre el Registro Federal de Contribuyentes consignado en las hojas únicas de servicios y el contenido en otros documentos presentados por el trabajador retirado (inversión de letras o números), así como el nombre y/o apellidos (inversión de letras o abreviaturas), se formulará una acta administrativa, tomando como fuente única de información el acta de nacimiento del ex-trabajador, con la finalidad de precisar el R.F.C. o nombre que servirán para conceder el beneficio.

COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO DEL TRABAJADOR.

De su presentación.

- Debe carecer de tachaduras, raspaduras o enmendaduras que alteren los datos inicialmente consignados.

- Debe ser copia fiel sacada del original que obra en los archivos de la Oficina del Registro Civil, impresa en el formato que para tal efecto se utiliza.

- Debe contener las firmas autógrafas de la autoridad administrativa competente, así como el sello de la oficina de expedición.

De su contenido:

- El nombre completo del trabajador retirado, debe coincidir en todos los requisitos documentales en los que aparece.

- Debe verificarse que el ex-trabajador cumpla con la edad necesaria para obtener el otorgamiento de la pensión (retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada).

- La fecha de expedición debe especificarse, aún cuando no es requisito el que sea reciente.

Aclaraciones.

En el supuesto de que se trate de una acta de nacimiento expedida por un gobierno del extranjero, será indispensable su traducción y certificación efectuadas por la representación diplomática conducente.

De presentarse una copia que ya ha sido certificada por una autoridad distinta a la del registro civil, debe contener la firma del responsable de la dependencia, el sello y las facultades que lo autorizan.

Cuando el solicitante de la pensión directa, carezca de su acta de nacimiento, podrá entregar en sustitución y en el orden que se cita, algunos 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 (liberada).

- * Fé de bautismo.

CERTIFICADO MEDICO DE INVALIDEZ DEL TRABAJADOR.

De su presentación:

- Debe carecer de tachaduras, raspaduras o enmendaduras que alteren los datos inicialmente consignados.

- Debe ser un documento original en impresión oficial del Instituto.

- Debe contener las firmas autógrafas del jefe del área de dictaminación y del médico perito dictaminador, así como el sello de la clínica, centro hospitalario o unidad especializada dependiente del Instituto que lo expide.

De su contenido:

- La fecha en que se elabora el certificado médico, no debe rebasar el término de 6 meses anteriores a su presentación para efectos del trámite de pensión por invalidez.

- El nombre completo del ex-trabajador, debe coincidir con el que aparece en todos los requisitos documentales exigidos.

- El diagnóstico del padecimiento, debe ser por causas distintas a las tipificadas como riesgo de trabajo.

- El resultado del padecimiento, debe aclarar tácitamente que el afectado se encuentra impedido en forma total y permanente para desempeñar cualquier tipo de trabajo y, que la incapacidad no es provocada por el uso de drogas o estupefacientes, actos intencionados y participación en actos delictivos.

Aclaraciones.

Deberá tenerse especial cuidado en que la fecha de expedición del certificado médico, no sea anterior al día en que el afectado fue dado de alta en el servicio activo y que la incapacidad no se hubiere producido en fecha posterior a la baja definitiva.

FOTOCOPIA DEL ULTIMO COMPROBANTE DE PAGO COMO TRABAJADOR.

Aclaraciones.

Los datos contenidos, servirán para corroborar los que aparecen en otros requisitos documentales.

- En virtud de que la licencia pre-jubilatoria o pre-pensionaria se concede al trabajador para que recabe la documentación que exige el Instituto, el comprobante de pago no tendrá que ser coincidente con la última quincena anterior a la baja definitiva.

FOTOGRAFÍAS TAMAÑO INFANTIL.

Deben ser 2 fotografías las cuales se utilizarán de la siguiente manera:

- Una para expedir la credencial de identificación del pensionista o del representante (para efectos del cobro de la pensión).

- Una para mantener un control interno sobre el pensionista o el representante.

Si el pensionista tiene familiares (ascendientes o descendientes) que reúnan los requisitos para poder disfrutar del servicio médico que proporciona el instituto, será necesario que acuda al Área de Registro y Vigencia de Derechos, a efecto de que se le informe cómo debe hacer el registro correspondiente.

3.2.3 LA CONCESION DE PENSION.

Para entrar en materia en el presente apartado es necesario señalar lo establecido en el artículo 3º párrafo primero del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 3º.- El Instituto proporcionará a las afiliadas así como a los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes, en su caso, los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere este 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 .

Así las cosas, una vez cumpliendo con los requisitos para la obtención de una pensión a que se hacen referencia en el apartado anterior, se otorga la llamada "CONCESION DE PENSION" contemplada en el artículo 5° del propio Reglamento, la cual contiene los siguientes datos:

- 1.- El tipo de pensión concedida;
- 2.- El nombre del pensionista o del beneficiario en su caso;
- 3.- La cuota diaria asignada;
- 4.- La fecha de iniciación de la Pensión;
- 5.- La fecha del término de la pensión;
- 6.- La fecha de inicio del pago;
- 7.- La clave asignada al pensionista y su R.F.C;
- 8.- El tiempo de servicios prestados;
- 9.- La última plaza que ocupó el pensionista al momento de causar baja del servicio activo.
- 10.- La fecha de radicación del pago;
- 11.- Lugar y fecha de la expedición de la Concesión.
- 12.- La firma del Delegado y Subdelegado de Prestaciones Económicas del área geográfica en donde se concede la pensión.

13.- La firma de conformidad del pensionista con lo establecido en la "Concesión de pensión".

Los datos asentados en la "Concesión de pensión", son muy importantes ya que de ellos se desprenden muchas inconformidades que el pensionista puede hacer valer con los medios idóneos para acreditar que se está tomando de forma equivocada lo que debe percibir por concepto de pensión.

Al respecto el artículo 23 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece:

El Instituto previa solicitud de los trabajadores, informará el monto aproximado de la cuota diaria que les correspondería en una fecha determinada de estar en los supuestos que señala la Ley para obtener una pensión. Dicha solicitud no implica ningún trámite pensionario:

Para calcular la cuota diaria pensionaria, computar los años de servicio y determinar las cotizaciones de los trabajadores, se tomará como base los datos asentados en la hoja única de servicios que expidan las afiliadas, la cual deberá contener, en su caso, las cantidades por concepto de sueldo, sobresueldo, compensación, quinquenios, prima de antigüedad y los años de servicios prestados por el trabajador.

El Instituto suspenderá el trámite que se haya iniciado con base en la solicitud presentada, cuando se detecten errores u omisiones en la hoja única de servicios, hasta en tanto queden subsanados a satisfacción del mismo, circunstancias que hará del conocimiento del interesado.

Cabe aclarar que la Hoja Única de Servicios sirve para calcular la cuota diaria inicial de pensión, misma en la que se contienen las cantidades por concepto de sueldo presupuestal, sobresueldo, compensaciones, quinquenios, prima de antigüedad que disfrutó el actor durante el tiempo que fue trabajador en activo, así como los años de servicios prestados por el trabajador.

En consecuencia, en la Hoja Única de Servicios no consta la evolución salarial que ha tenido una determinada plaza.

Asimismo, si lo que pretende el pensionista con la Hoja Única de Servicios es acreditar que ocupó determinadas plazas, cabe aclarar que con dicho documento no acredita su dicho, puesto que el documento idóneo es el aviso oficial de baja a que se refiere el artículo 49 de la Ley del ISSSTE.

ARTICULO 49.- El Instituto estará obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia pensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que le pudiera corresponder

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 100% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviere 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 leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.

Cuando el Instituto hubiese realizado 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.

Todas las pensiones que se concedan se otorgarán por cuota diaria.

3.2.4 CONCEPTO Y DIFERENCIA ENTRE JUBILADOS Y PENSIONADOS.

La pensión y la jubilación son prestaciones en efectivo, que el Instituto otorga a los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen, o a sus familiares o derechohabientes, conforme a las disposiciones establecidas en el capítulo Octavo de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La pensión se origina por vejez, invalidez, incapacidad total permanente o muerte del trabajador, en tanto que la jubilación solamente por antigüedad en el servicio y contribución al Instituto.

Al respecto el artículo 60 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dispone:

ARTICULO 60.- Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

Por lo tanto la jubilación, como antes se dijo, se obtiene por antigüedad tanto en el servicio como por haber contribuido al Instituto, durante 30 años o más cualquiera que sea la edad del trabajador.

La jubilación y la pensión por 30 años de servicios y 55 años de edad o más, tienen los mismos efectos económicos; pues en ambos casos la prestación es igual al 100% del sueldo regulador.

3.3 NATURALEZA JURIDICA DEL INCREMENTO A LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS ANTE EL ISSSTE.

3.3.1 PETICIONES.

Antes de entrar en materia es necesario mencionar los lineamientos bajo los cuales se rige el Instituto en este campo y que son los siguientes:

- Las solicitudes de incremento de cuota pensionaria serán contestadas en un plazo de 125 días naturales contados a partir de la fecha de recepción de la petición.

- En el documento que se emita para la atención de la solicitud, se solicitará al interesado la presentación de las circunstancias oficiales que detallen los incrementos al puesto en el que causó baja.

- Con el objeto de configurar la negativa ficta, no se dá respuesta a los escritos en que los pensionistas acompañen las constancias oficiales señaladas en el anterior punto, salvo aquellos casos en que la Autoridad Judicial Federal lo ordene con motivo de un juicio de amparo por violación al artículo 8º Constitucional.

- Una vez que se cuente con sentencia firma y/o ejecutoriada, la Subdirección General Jurídica por conducto de la Subdirección de lo Contencioso, remitirá a la Subdirección de Pensiones dependiente de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, la sentencia o el fallo a cumplimentar, para lo cual señalará en el escrito los efectos del fallo a cumplimentar.

Asimismo, el propósito de organizar, coordinar y controlar las acciones interinstitucionales para la atención de solicitudes de incremento de las cuotas pensionarias que disfrutaban los pensionistas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como los juicios de nulidad que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se han elaborado estrategias internas para su control las cuales son:

a) La atención de las solicitudes de incremento pensionario a nivel administrativo que se formulen ante cualquier área del Instituto, será de la exclusiva competencia de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, la cual en amplitud de sus facultades y sin más trámite, resolverá sobre la procedencia de las mismas.

b) La defensa de los órganos administrativos ante el Tribunal Fiscal de la Federación y/o Poder Judicial Federal y seguimiento de los juicios de nulidad en contra de resoluciones en materia pensionaria, será de la competencia exclusiva de la Subdirección General Jurídica, sin que ello implique responsabilidad sobre el sentido del fallo que pronuncien las autoridades judiciales.

c) La subdirección General Jurídica por conducto de la Subdirección de lo contencioso, enviará oportunamente a la subdirección de pensiones copia de las sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación o del Poder Judicial Federal para efectos de su cumplimiento , acompañando al efecto oficio en el que se precisen los alcances legales del fallo, el plazo en que deberá acatarse y demás datos necesarios para dicho fin.

En razón de lo anterior, la Subdirección General de Prestaciones Económicas tendrá bajo su responsabilidad la ejecución de los mandamientos judiciales respecto a incrementos de cuotas pensionarias, mediante los procedimientos administrativos que, con esa finalidad se establezcan.

d) La guarda y custodia de los expedientes integrados con motivo del procedimiento judicial quedarán a cargo de la Subdirección de lo Contencioso y los expedientes integrados con motivo del procedimiento administrativo para el cumplimiento de las sentencias, quedará a cargo de la Subdirección de Pensiones, sin embargo mantendrán intercambio de información.

Lo anterior obedece a que en la actualidad, los pensionados se han dado cuenta de los derechos generados por los servicios prestados y por lo insuficiente de sus pensiones, que en la mayoría de los casos no se cumplía con el párrafo tercero del artículo 57 de la propia Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y habiendo sido jubilados antes de la reforma del año de 1993, es decir que se incremente su pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

Pero no sólo piden los pensionados que se ajuste su cuota pensionaria en igual cantidad del sueldo del trabajador en activo, sino en muchas ocasiones y en casos recientes se promueve juicio de nulidad en contra del cálculo para definir la cuota pensionaria por estar incorrecto ante los Tribunales correspondientes, en este caso el Tribunal Fiscal de la Federación.

Del recurso contra la concesión de beneficio.

Cuando el ex-trabajador se sienta afectado por el acuerdo del Instituto, contará con 30 días naturales posteriores a la fecha en que reciba la Concesión de Beneficio, para interponer su inconformidad (artículo 162 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

Iniciando el día en que ingrese la inconformidad, el Instituto dispondrá de 30 días naturales para ratificar o revocar el acuerdo.

3.3.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El problema del párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, primeramente fué de interpretación, ya que el precepto que estuvo vigente hasta el 4 de enero de 1993, determinaba que "las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo".

Los ex-jueces y ex-magistrados, fueron los iniciadores de los juicios de nulidad de las negativas fictas o expresas que se fueron generando, ya que con la escalada de los sueldos de dichos funcionarios que se dió a partir de 1983, motivó la presentación de sus solicitudes de incremento de pensión ante el Instituto, ya que las mismas se han quedado estáticas en virtud de que únicamente se les había aplicado los incrementos generales que habían sido aprobados por el Gobierno Federal o por la Junta Directiva.

La interpretación que se le dió en ese momento al párrafo tercero del artículo 57, fué excesiva ya que pretendían que la cuantía de sus pensiones se aumentara en igual cantidad a la que venían obteniendo como sueldo los jueces o magistrados en activo, lo que legalmente era imposible, ya que en estricto derecho lo que señalaba el precepto, era el aumento en la misma "proporción", o sea que los incrementos porcentuales al sueldo del trabajador en activo deberían aplicarse a la cuota diaria de pensión que obtenían los pensionistas, sin que ello signifique "igual cantidad"

Ahora bien, la Junta Directiva del Instituto, como órgano de gobierno, de conformidad con el artículo 151 y 157 fracciones IX y XVI, de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene conferida la facultad de resolver y dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las prestaciones que establece la Ley, consecuentemente dentro de dicho acuerdo está el otorgamiento de las pensiones, documento que hace las veces de patente y que es sancionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mediante acuerdo número 31.1123.89 publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de julio de 1989, la facultad de resolver en materia de pensiones, fué delegada al titular de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, sin perjuicio de que la H. Junta Directiva pueda reasumir dicha facultad cuando lo considere conveniente, sin embargo tal como quedó manifestado, las resoluciones que emite el Instituto las vienen firmando funcionarios que no están facultados para ello y al llegar al juicio de nulidad se reducen las posibilidades para su defensa, puesto que si se emitiera correctamente la respuesta, antes de acudir al juicio, el pensionista tendría que agotar los recursos o medios ordinarios de defensa que previenen los artículos 162 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como el 6° y 31 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del propio Instituto, los cuales a continuación se transcriben:

ARTICULO 162.- Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.

ARTICULO 6°.- Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares podrán recurrirse ante la misma dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que los afectados sean notificados.

En el escrito respectivo se precisarán el nombre y domicilio del promovente así como los agravios que le cause el acuerdo, debiendo acompañarse los documentos justificativos de la personalidad del promovente y las pruebas que estime pertinentes.

Si la Junta sostiene su resolución, el interesado inconforme podrá acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva, para que ésta resuelva en definitiva.

Si los recursos no se hacen valer dentro de los términos previstos por este artículo, la resolución emitida se tendrá por consentida.

ARTICULO 31.- Las resoluciones dictadas en materia pensionaria que no emanen de la Junta Directiva serán recurribles ante la autoridad inmediata superior a la que las haya emitido, dentro de un término de 120 días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación, mediante escrito que se presentará ante quien haya dictado la resolución que se recurre. Cuando dichas resoluciones emanen de las Delegaciones del Instituto, el recurso se interpondrá ante el Area Central de Prestaciones Económicas.

En el escrito respectivo se precisarán el nombre y domicilio del promovente, los agravios que le cause la resolución así como la mención del funcionario o funcionarios que la hayan emitido; debiendo acompañarse los documentos justificativos de la personalidad del promovente y las pruebas que estime pertinentes.

Si la autoridad inmediata superior a la que haya emitido la resolución que se recurre la confirma, el interesado inconforme podrá acudir ante la Junta Directiva dentro de un término de 120 días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación respectiva.

Contra las resoluciones de la Junta Directiva procederán los recursos a que se refiere el artículo 6º del presente Reglamento.

Si los recursos no se hacen valer dentro de los términos previstos, la resolución emitida se tendrá por consentida.

Generalmente los pensionistas al formular su demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación manifiestan que no se dá respuesta a su solicitud de incremento de pensión por lo cual la autoridad incurre en negativa ficta o en negativa expresa, si la contesta: sin embargo en algunos casos interponen los recursos o medios ordinarios de defensa provenientes de los artículos transcritos, sin que lleguen a agotarse dichos recursos, por lo que el Instituto, plantea como excepción el sobreseimiento del juicio ya que dicha consideración legalmente impide que se emita una decisión en cuanto al fondo del asunto, en virtud de que por el principio de definitividad, se trata de una situación previa y de procedibilidad que debe examinarse antes de decidir el fondo de la cuestión planteada, toda vez que se incurre en la causal de improcedencia que previene el artículo 202 fracciones II, V, XI del Código Fiscal de la Federación.

En efecto en contra de la resolución expresa, procede antes de ocurrir al juicio de nulidad, el recurso que prevee el artículo 162 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual establece que las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes y para el caso de que la Junta sostenga su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de programación y Presupuesto dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva y por ello le corresponde conocer a la propia Junta Directiva del Instituto y no al Tribunal Fiscal de la Federación, máxime que no se configura la negativa ficta ya que previamente a la instancia del juicio de nulidad existe un recurso y por lo tanto no existe una resolución definitiva.

Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, estimaron procedente sobreseer los juicios, aunque el criterio no se ha unificado por la diversidad de planteamientos y prestaciones que se reclaman, sin embargo han dado la razón al determinar que existen medios de defensa previos al juicio de nulidad, de agotamiento forzoso que impiden que ese órgano jurisdiccional pueda conocer del asunto en términos de lo que dispone el artículo 23 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Un segundo argumento se fué utilizando por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para los asuntos en los que reclamaran el pago de diferencias que se generaron antes de la reforma del 4 de enero de 1993, es el referente a que no se realiza un análisis del contenido total del artículo 57 de la Ley del Instituto, por parte del juzgador, ya que si bien es cierto que el sueldo básico se integra con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, que perciben los trabajadores en activo y dichos renglones se toman en cuenta para fijar la cuota diaria de los pensionistas al momento de otorgarles el beneficio de su pensión, como lo establece el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin embargo dicha cuota diaria se les fija de conformidad con lo que establece el artículo 64 de la misma Ley, tomando en cuenta el "sueldo regulador" que no es otra cosa que el promedio del salario del último año que laboró como trabajador en activo el pensionista, tomando en cuenta la hoja única de servicios expedida por la dependencia.

Aunado a lo anterior, las cuotas pensionarias que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se aumentan en términos de lo que dispone los párrafos tercero y cuarto del artículo 57 de la Ley del Instituto, sin dejar de tomar en cuenta el análisis de los párrafos primero y segundo de donde claramente se determina que la cuota mínima y máxima de las pensiones será fijada por la Junta Directiva, pero dicha cuota máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64 de la propia Ley, en consecuencia, está debidamente determinada en la Ley la forma, tiempo y término en que deben aumentarse las pensiones de los jubilados, realizando una interpretación y análisis del contenido del artículo 57.

Tratándose de negativas fictas, el actor tiene el derecho de ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación y generalmente al producirla sostiene que de acuerdo al artículo 125 del Código en comento, la impugnación del acto combatido es opcional, esto es que se puede impugnar vía recurso o bien directamente en el juicio de nulidad, siendo del todo infundada tal postura, ya que el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación el recurso de revocación procede contra resoluciones definitivas, por otra parte, dicho recurso procede contra resoluciones que determinen contribuciones, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley y aquellas que siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras, de tal forma que los actores no se ubiquen en ninguno de los supuestos antes citados. Ahora bien, para que el recurso sea opcional debe estar expresamente consignado en la Ley de la materia, sin embargo, en la especie el artículo 162 de la Ley del Instituto, claramente establece que las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma, por lo que debe entenderse como una facultad de interponer recurso y no como una opción de hacer valer este o el juicio de nulidad ya que la Ley no lo señala así expresamente, por lo que no es aplicable el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, en este orden de ideas, el Tribunal Fiscal de la Federación estima pertinente sobreseer el juicio, toda vez que con fundamento en el artículo 162 de la Ley del Instituto, la resolución negativa ficta impugnada, debe ser combatida previamente a la interposición del juicio de nulidad mediante el recurso administrativo previsto en dicho numeral, surtiéndose la causal de improcedencia que previene la fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

Otro de los argumentos que plantea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es el de improcedencia de juicio como excepción de previo y especial pronunciamiento, con fundamento en lo que establece el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, dado que la regla general establecida en dicho numeral, prohíbe la acumulación de promoventes en un sólo escrito de demanda y la única excepción a la regla general se dá cuando se impugnan resoluciones conexas que afecten intereses jurídicos de los accionantes.

Sin embargo tratándose de las resoluciones que emite la Subdirección General de Prestaciones Económicas que generalmente son en el sentido de negar el incremento a las pensiones, el criterio del Tribunal Fiscal de la Federación es en el sentido de que si bien es cierto que la autoridad demandada es la misma, cada una de las resoluciones impugnadas son independientes y particulares, ya que fueron emitidas respecto de cada uno de los promoventes y en consecuencia no son resoluciones conexas pues no existe relación entre las mismas, dado que en cada una de ellas se dá contestación a sus escritos que presentaron en forma individual, cada uno de los demandantes y que versan sobre su solicitud para que se les incremente su cuota pensionaria en forma proporcional al sueldo básico de los trabajadores en activo, de tal suerte que las solicitudes presentadas no provienen de una misma causa y en consecuencia entre las resoluciones impugnadas no hay ligadura, ya que si bien todas y cada una de las solicitudes de referencia versan sobre el incremento de pensión, respecto de cada uno de los promoventes, dicha solicitud se refiere a su situación concreta como trabajador que cotizó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Además, conforme lo disponen los artículos 202 fracción VII y 219 del Código Fiscal de la Federación, se entiende que hay conexidad cuando las partes son las mismas y se invocan idénticos agravios, o bien siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado es uno mismo o se impugnan varias partes del mismo acto, ya sea cuando independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnan actos que son unos antecedentes o consecuencia de los otros, en consecuencia en estos casos se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 203 fracción V del Código Fiscal de la Federación, ya que en términos del artículo 198 penúltimo y último párrafo del citado Código, debe de tenerse por no interpuesta la demanda y en consecuencia decretarse el sobreseimiento de juicio.

3.4 BASE LEGAL PARA LA DETERMINACION DEL MONTO DE LAS PENSIONES QUE OTORGA EL ISSSTE.

3.4.1 CONCEPTO DE SUELDO BASICO.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha rebasado las rígidas normas de la seguridad social clásica, para constituirse durante sus 38 años de vida en un eficiente instrumento protector de los servidores públicos, de los pensionistas a su cargo y de los familiares derechohabientes en general, al otorgar viabilidad a programas nacionales de beneficio colectivo y de solidaridad para con los más desprotegidos.

Su tránsito por el camino de la justicia y la equidad, se ha debatido intensamente en muy diversos foros y periodos. Son pocas las voces que de manera más o menos explícita se han pronunciado hacia una eventual privatización, lo que finalmente es eludir decisiones difíciles, puesto que se condiciona al trabajador como el único promotor de la previsión individual para su vejez. esta opción ha sido aplicable solamente en aquellos sistemas públicos de seguridad social que han perdido su eficacia a consecuencia de un creciente déficit financiero.

Afortunadamente, existe una gran mayoría que asume el reto de encontrar soluciones en las que el desarrollo social y su costo económico se ubiquen en un desarrollo armónico, adoptando medidas que dentro del marco legal vigente hagan perdurar el esquema de seguros, servicios y prestaciones que disfruta la derechohabiente, genéricamente asociado con el principio de justicia social.

Sus actuales dificultades financieras no lo hacen menos fuerte, puesto que acumula una vasta y congruente experiencia sustentada en la claridad de sus principios y el esfuerzo sostenido por superar sus carencias, contribuyendo diariamente en el rol que su legislación le ha impuesto.

Como en otros países del mundo, su sistema de seguridad social ha sido permeado por el aceleramiento del proceso inflacionario, la parálisis del empleo y la dinámica salarial, el aumento de la demanda de satisfactores y el envejecimiento demográfico de sus cotizantes, degradando paulatinamente su capacidad para atender los compromisos de pago derivados primordialmente del rubro de las jubilaciones y pensiones.

Como consecuencia de estos hechos, se ha dado una constante necesidad de recurrir a crecientes volúmenes de contribuciones del estado, que intentan equilibrar anualmente el monto de sus erogaciones con respecto al importe de sus ingresos. Esta insana dependencia, produce un desproporcionado aumento en el gasto del Gobierno Federal

Desde esta perspectiva, ni esta institución como gestora, ni el sindicalismo como integrador de los sectores laborales, ni el estado como garante de la seguridad social, pueden permanecer pasivos, ante una eminente crisis de confianza. Es por ello que se analizan múltiples opciones que concatenadas a la capacidad administrativa y voluntad política, pueden revertir gradualmente los problemas con el compromiso categórico de preservar este régimen de seguridad social y sus objetivos.

Una de estas opciones conlleva a investigar aspectos técnico-operativos íntimamente relacionados con el concepto de "SUELDO BASICO", que es el componente fundamental para el cálculo de las primas de financiamiento del Instituto, con la finalidad de detectar aquellas imprecisiones que han conducido a la merma recurrente de su capacidad de gestión.

El estudio que a continuación se presenta, oferta una solución real aunque no total a la insuficiencia de los recursos institucionales, proporcionando además una base informativa suficientemente confiable para explorar cambios profundos que coadyuven a una mayor capitalización económica, trascendencia jurídica y cambio metodológico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Tratándose de la conceptualización del "SUELDO BASICO", en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente desde el 1° de enero de 1984, se repitieron las definiciones de los componentes de la remuneración laboral contenidas en la Ley de 1960, incorporando únicamente y como novedad, la fijación del límite máximo de cotización a diez veces el salario mínimo general.

Sin embargo a casi un año de la promulgación del actual ordenamiento legal, surge una propuesta de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, tendiente a integrar los ingresos de los servidores públicos (sueldo, sobresueldo y compensaciones) en un sólo rubro denominado "Sueldo Compactado", situación que ha provocado inconsistencias en cuanto a la interpretación del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El proceso de compactación de las remuneraciones adquirió carácter de obligatorio, por lo que al finalizar el año de 1985 la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto ya contaba con el Tabulador General de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal debidamente modificado.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no sugirió en su momento la actualización del contenido del citado artículo, atento a la premisa de que la masa salarial sujeta a retención de cuotas y aportaciones no sufriría ningún deterioro como consecuencia de la reestructuración de los conceptos de pago de sueldos.

Sin embargo, el proceso inflacionario vivido en esos años produce un gradual debilitamiento del poder adquisitivo de los salarios, por lo que la mencionada Secretaría decide intentar un esquema remunerador de la actividad laboral que libere al trabajador de cargas fiscales adicionales. De esta forma, el 1º de enero de 1986 se aprueba con carácter general y no sujeta a deducciones, una prestación económica complementaria al sueldo compactado denominada "Bono de Despensa".

La aceptación que recibe esta innovación, conlleva a la consecuente reorientación de la política salarial gubernamental, la cual deriva en la creación de la "Previsión Social Múltiple", prestación que desde el 1º de diciembre de 1987 tendría un manejo similar a la primera.

Con igual fecha los mandos medios y superiores son discretamente favorecidos, al convertir las diversas compensaciones que tradicionalmente recibían como parte integrante del sueldo, en dos conceptos gravables por el impuesto a las personas físicas, pero que no sería objeto de cotización a la seguridad social "Bonos de Reconocimiento mensual" y "Cantidad Adicional".

A partir de aquellos eventos, cada revisión salarial independientemente del sector o rama de que se trate, ha sido recurrente el hecho de que las partes negociadoras incidan en la proliferación de conceptos de pago que son excluyentes de la cotización y por ende, de la aportación al régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Especial atención merece el modelo educativo, que en la presente década recibe un impulso inusitado bajo el contexto de la carrera magisterial, habilitándose un tabulador de sueldos con una amplia gama de conceptos de remuneración que no son sujetos de cotización.

Llámense incentivos o apoyos al desempeño, lo cierto es que tal desvinculación de la fuente esencial de ingresos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ha provocado graves repercusiones en el financiamiento de los seguros, prestaciones y servicios que se encuentra obligado a proporcionar, más aun cuando algunos conceptos "añadidos" contrariamente a lo pensado por sus precursores, generan demandas legales y sentencias ejecutoriadas que exigen considerarlos como parte integrante del sueldo básico.

No obstante lo anterior, queda demostrada la existencia de un importante número de conceptos que aún cuando son cubiertos recurrentemente a los trabajadores bajo la contextualización de percepciones garantizadas, formando por consiguiente parte integrante de su sueldo o salario, en la práctica se vuelven excluyentes de la seguridad social, la que por derecho debe reclamarlos.

Esta costumbre no sólo perjudica al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino también a la población que crece y envejece progresivamente, la que esta viendo reducida su capacidad de producción y que por los hechos mencionados se encuentra limitada para hacer mayores aportaciones que le reditúen una pensión digna a futuro, capaz de brindarle un nivel de vida decoroso.

El panorama se torna más grave aún, al esquematizar lo siguiente:

Para el sector educativo, principal contribuyente para la seguridad social institucional, la necesidad de estimular el desarrollo de la carrera magisterial y la permanencia del personal en el servicio académico, lo ha llevado a incorporar dentro de su modelo de remuneraciones algunas partidas presupuestales provenientes del Capítulo 1000 "Servicios Personales", entre las que destacan:

1301.- Prima quincenal por años de servicios prestados.

1302.- Acreditación por años de servicio en la docencia y al personal administrativo de las instituciones de educación superior.

1303.- Acreditación por titulación en la docencia.

1304.- Acreditación al personal docente por años de estudio de licenciatura, y

1324.- Compensación por adquisición de material didáctico.

La Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, unidad dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en anexo del oficio 308-A-000266 fechado el 18 de marzo de 1993, determinó que las partidas presupuestales antes citadas deberían considerarse como una prestación adicional que cotiza exclusivamente por el 8% que corresponde a las cuotas a cargo del trabajador, aclarando que se excluyen de la aportación del Gobierno Federal.

A mayor abundamiento, cita que las únicas partidas por las que aporta el Gobierno Federal son:

1104.- Sueldos compactados,

1105.- Sueldos compactados al personal obrero,

1202.- Salarios compactados al personal eventual,

1317.- Liquidaciones por indemnizaciones y por sueldos y salarios caídos, y

Compensaciones adicionales por servicios especiales.

La trascendencia jurídica que tiene el desembocar cada uno de los conceptos integrantes del sueldo o salario, y de precisar si deben ser o no sujetos de cotización, refiere a que el artículo tercero transitorio de la décimo quinta reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1984, dispone que " Cuando en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros ordenamientos legales, se dé una connotación distinta del sueldo o salario que se cubre a los servidores públicos, ésta deberá entenderse integrado en los términos del artículo 32 de esta Ley.

La diversidad de criterios y condiciones manejadas por las áreas de administración de recursos humanos de las dependencias, entidades y organismos involucrados, esencialmente ligados a los conceptos de percepción y a las partidas presupuestales que se afectan, al igual que la interpretación discrecional que impera en la definición de sueldo básico contenida en el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conducen a que los ingresos de sus trabajadores se ubiquen, en detrimento del Instituto, en apartados excluyentes de la obligación de enterar cuotas y aportaciones, bajo el supuesto de que se trata de prestaciones derivadas de una conquista no ligada al desempeño laboral.

Con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar con precisión los componentes del sueldo o salario y cuáles de ellos deben ser sujetos de afectación en favor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se considera prudente realizar una compilación de disposiciones íntimamente relacionadas al tema, extraídas de las siguientes legislaciones:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás Servidores Públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los Presupuestos de las Entidades Paraestatales, según corresponda.

ARTICULO 123 FRACC. IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

ARTICULO 123 FRACC. XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un cien por ciento más de lo fijado para las horas normales.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

ARTICULO 82.- Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

ARTICULO 32.- El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

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

ARTICULO 15.- El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyendo cualquiera 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 cubran con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".

El último párrafo de este artículo establece que las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez salarios mínimos y será éste el que se tome en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorga la Ley.

El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fije el presente artículo.

INTEGRACION DEL SUELDO O SALARIO.

Tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su apartado de jurisprudencias y ejecutorias, como la Ley Federal del Trabajo y el Manual de Derecho del Trabajo, editado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, coinciden en que el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, se han emitido diversas resoluciones judiciales, condenatorias al pago, dentro de las cuales destacan las siguientes:

EMPLEADOS PUBLICOS. COMPENSACION COMPLEMENTARIA DEL SALARIO. DIFERENCIA ENTRE ESTA Y LA QUE SE PAGA POR SERVICIOS EXTRAORDINARIOS.- Hay una clara distinción entre la compensación por servicios extraordinarios que se otorga a los trabajadores al servicio del estado como complemento de su salario, y la que se paga a los mismos por servicios extraordinarios. En el primer caso, la compensación tiene un carácter permanente y el trabajador la percibe una vez transcurrido el mes calendario durante el cual ha laborado y, en esa virtud, debe estimarse que aquélla viene a constituir un complemento de lo que el citado trabajador percibe a cambio de sus labores ordinarias. En cambio, en el segundo caso, cuando el trabajador desempeña labores extraordinarias, el salario correspondiente se paga en forma proporcional a los citados servicios. Por consiguiente, esta última percepción no tiene un carácter permanente, ya que el trabajador puede desempeñar un trabajo extraordinario o no, y tampoco es igual para todos los trabajadores, porque, evidentemente, no pueden coincidir durante el mes en el mismo número de servicios extraordinarios y, entonces, es necesario llevar un registro del tiempo extra laborado para el pago de la compensación correspondiente. En consecuencia, si el actor en un conflicto individual reclamó se le pagara la compensación que se otorga a la categoría a que pertenece y el titular demandado, al absolver posiciones, reconoce que es cierto que se paga a éstos la referida compensación; que la misma consiste en una cantidad fija, y que el tiempo que laboran fuera de su horario se les paga mediante el sistema de pólizas de egresos, en las que se anotan tales actividades como servicios extraordinarios, los que posteriormente se envían a la contaduría de la Federación, procede concluir que debe condenarse al titular al pago de la compensación reclamada mas aún, cuando éste no probó que el pago de dicha cantidad obedeciera a servicios extraordinarios especiales fuera de su horario regular.

EMPLEADOS PUBLICOS.- Las compensaciones que se les otorga en forma permanente constituyen parte del sueldo percibido. Si el Tribunal de Arbitraje estima en el laudo que la condena debe sujetarse únicamente al sueldo y al sobresueldo tabulados en el presupuesto, pero no a la compensación que se otorga también al trabajador, porque ésta corresponde a servicios prestados materialmente, tal estimación es inexacta, ya que si quedó comprobado que dicha compensación se le ha entregado como formando parte de su salario, en forma regular y permanente, no puede limitarse la condena al sueldo y al sobresueldo, sino que debe incluirse también la cantidad que por concepto de compensación se le vino cubriendo.

Sobre el aguinaldo, es conveniente mencionar que la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria dictada en el amparo número 48/96, sostiene que en materia de salario, es aplicable el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo que incorpora al mismo las gratificaciones, percepciones y cualquier otra prestación que se entregue a los trabajadores a cambio de su labor ordinaria, concluyendo que la gratificación anual a los empleados públicos constituye una prestación genérica para los trabajadores al servicio del estado que hubieran prestado servicios durante el año respectivo, por el tiempo fijado en el propio Acuerdo Presidencial.

JUBILACION.- COMPENSACION QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las cantidades que la federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador, por concepto de compensaciones en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeña, deben tomarse en cuenta para efectos de jubilación, aunque no se cubran con carga a la partida denominada "Compensaciones adicionales por servicios especiales o Partida número 1224". (jurisprudencia número 69).

A mayor abundamiento, el Tribunal Fiscal de la Federación sostiene el criterio de que la compensación forma parte integrante del salario, motivo por que ha emitido resoluciones contrarias al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ordenando que para el cálculo y pago de las pensiones se tomen en consideración aquellas cantidades que hubiere percibido el trabajador de manera recurrente, aún cuando sobre ellas no se hayan realizado enteros por cuotas y aportaciones. Ejemplo de lo descrito lo constituyen las siguientes:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- QUINTA SALA REGIONAL METROPOLITANA.

EXPEDIENTE: 20685/96.

ACTOR: MARINO AMANCIO APARICIO SANCHEZ.

AUTORIDAD DEMANDADA: Subdirector General de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

...Al respecto esta juzgadora considera que la demandada (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) no tomo en cuenta para la concesión de la pensión a la jubilación, la citada compensación ... ha quedado plenamente acreditado en autos, que percibió e manera continua, regular o periódica dicha compensación adicional, toda vez que en la referida constancia ... se indica que éste percibía un ingreso mensual ... cantidad que no concuerda con la que se menciona en la Hoja Unica de Servicios y con la cual se evidencia que la compensación formó parte integrante del sueldo normal percibido por el trabajador, lo cual es independiente de las características burocráticas o de la partida en que se cubra, ya que es innegable que la compensación o cantidad adicional que se le entregó al demandante en activo, proviene de fondos públicos, hecho que quedó acreditado por la propia constancia de percepciones y retenciones que le entregó la propia autoridad ... tiene derecho a seguirla percibiendo dentro de su pensión, sin que obste a lo anterior la circunstancia de que no se hayan practicado los descuentos para el fondo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ... este cuerpo colegiado juzga ... que la autoridad demandada emita una nueva, en la que en forma fundada y motivada, emita su resolución de concesión de pensión, con la correcta integración de su sueldo básico, en términos del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tomando en consideración para lo anterior, el sueldo presupuestal y la compensación adicional a las que tiene derecho el demandante.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- SEGUNDA SECCION.-
CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA RELATIVO AL RECURSO DE APELACION 100(A)-II-
927/96/III-2087/95 Y ACUMS.

ACTOR.- ENRIQUE VASCONCELOS ORTEGA.

AUTORIDAD DEMANDADA.- Subdirector General de Prestaciones
Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Como se especificó en la sentencia dictada por esta Segunda Sección de la Sala Superior el 22 de mayo de 1997, misma que no fué anulada por el Tribunal Colegiado de Circuito al resolver la ejecutoria que en la especie se cumplimenta, se ordenó a las autoridades demandadas incrementar la pensión de retiro, sumando al sueldo presupuestal y sobresueldo, las cantidades adicionales que recibía como Juez de Arrendamiento Inmobiliario, conforme a lo previsto por el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por los motivos y fundamentos expresados en este Considerando, esta Sección concluye que la autoridad competente del Instituto demandado, debe incrementar la pensión a que tiene derecho el actor, de conformidad con la sentencia de esta Segunda Sección de la Sala Superior del 22 de mayo de 1997, a partir de la fecha en que el actor fue pensionado, esto es el 17 de abril de 1993, pagando las diferencias correspondientes.

Como se ha mencionado, los componentes del Sueldo Básico contemplados en el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, han sido superados no sólo por la práctica tradicional, sino también por la conceptualización que dicho rubro tiene en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, originando problemas de aplicación e interpretación por parte de las Dependencias y Entidades, y de los propios trabajadores.

En virtud de lo anterior, no se afectan la totalidad de los ingresos que el trabajador percibe, como tampoco se aparta sobre todas las partidas presupuestales de donde provienen los recursos que integran el sueldo o salario. Ambos efectos van de la mano con el consecuente deterioro en la captación de recursos y el restringido margen de que dispone el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para el cumplimiento de sus objetivos fundamentales.

Por ello, es preciso hacer hincapié que para el desarrollo de cualquier alternativa guiada a una solución financiera, el contenido del mencionado artículo 15 deberá interpretarse de la siguiente manera:

"El sueldo básico de cotización se integrará por el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales o específicos para cada puesto, más las gratificaciones, prestaciones, primas, comisiones y cualquier otra cantidad o compensación en dinero que se entregue al trabajador con carácter permanente o periódica, a cambio de los servicios ordinarios, extraordinarios o especiales prestados".

Quedando fuera de estos supuestos los siguientes conceptos:

Los fondos de ahorro, cuando se trate de depósitos a favor del trabajador, hechos por el mismo y/o por su Dependencia, así como las cantidades otorgadas por esta última para fines sociales o sindicales;

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado;

Los premios por asistencia y puntualidad;

Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este último haya sido pactado en forma de tiempo fijo;

Las ayudas de carácter extraordinario, tales como transporte, material didáctico, lentes, defunción, útiles escolares, medicinas, etc.

3.5 DISPOSICIONES JURIDICAS APLICADAS PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES SEGUN LA LEY DEL ISSSTE.

El Instituto considerará al trabajador retirado únicamente el periodo durante el cual la Dependencia, Entidad o Agrupación en la que prestó sus servicios, haya efectuado la retención de las cuotas estipuladas para efectos del régimen obligatorio de la Ley, a menos que existan licencias o suspensiones para ser liquidadas.

El cómputo de los años de cotización, se hará considerando únicamente un empleo, aún cuando el trabajador retirado hubiese desempeñado simultáneamente varios, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se tomará por una sola vez, el tiempo durante el cual el interesado haya tenido el carácter de trabajador (artículo 62).

La fracción mayor de 6 meses que resulte de totalizar el tiempo de cotización, se definirá como un año completo, con objeto de precisar el otorgamiento de una pensión (artículo 59).

El sueldo básico que se establece como objeto de cotización esta integrado exclusivamente por:

ARTICULO 15.- El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera 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 cubran con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".

Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta Ley, se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez 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 la Ley.

El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fije el presente artículo.

Actualmente para el otorgamiento de cualquier tipo de pensión solamente se toma en cuenta el sueldo presupuestal determinado en la fracción II del artículo transcrito, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador perciba con motivo de su trabajo.

Tal situación se debe a lo dispuesto en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1984, por el que se reforman los artículos 32, 33, 35 y 40 y se deroga el 36 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de compactar en una, las diversas partidas con cargo a las cuales se cubrían las remuneraciones de los trabajadores (1101 "SUELDOS", 1105 "SOBRESUELDOS" Y 1308 "COMPENSACIONES ADICIONALES POR SERVICIOS ESPECIALES"), de tal suerte que a partir del 1º de enero de 1985, fecha en que entraron en vigor las citadas reformas, se pago a los trabajadores bajo un solo concepto denominado "SUELDO TABULAR (TOTAL)", con cargo a la partida 1103 "SUELDOS COMPACTADOS" de la clasificación por objeto del gasto vigente, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º transitorio del Decreto invocado.

Por lo que respecta al concepto de sueldo básico previsto en el artículo 15 citado, en el artículo 3º transitorio del Decreto a que se alude en el párrafo que antecede, textualmente dispone "Cuando en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros ordenamientos legales se de una connotación distinta del sueldo o salario que se cubre a los servidores públicos, este deberá entenderse integrado en los términos del artículo 32 de esta Ley".

Ahora bien en este sentido el artículo 23 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto, determina con exactitud: "Para calcular la cuota diaria pensionaria, computar los años de servicio y determinar las cotizaciones de los trabajadores, se tomarán como base los datos asentados en la hoja única de servicios que expidan las afiliadas, la cual deberá contener, en su caso las cantidades por concepto de sueldo, sobresueldo, compensación, quinquenios, prima de antigüedad y los años de servicios prestados por el trabajador."

Si el ex-trabajador desarrollo conjuntamente dos o más empleos remunerados, el cálculo de la pensión se realizará sumando los sueldos cotizados en éstos.

Todas las pensiones directas solicitadas al Instituto, se adjudicarán por cuota diaria, ajustándose dentro de los rangos mínimos y máximos vigentes en la fecha en que se generó el derecho (artículo 49 y 57).

El importe de la cuota diaria de pensión, se obtendrá de promediar el sueldo básico cotizable devengado por el ex-trabajador, durante el último año inmediato anterior a la fecha de su baja definitiva en el servicio activo, esto puede variar en razón del año de jubilación del trabajador y de la Ley vigente en ese momento, es decir hay distintos períodos que van de cinco, tres y un año inmediatos anteriores a la fecha de la baja del trabajador. (artículo 64).

La concesión de beneficio deberá ser convenida en favor del trabajador retirado, en un plazo máximo de 15 días naturales a partir de la fecha de recepción de la solicitud de pensión directa, correspondiendo al respectivo Delegado del Instituto, la facultad única e intransferible para autorizarla.

El otorgamiento de la pensión directa, tendrá que notificarse al interesado dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que fué convenida la concesión de beneficio.

Si transcurridos los plazos anteriores, no se ha generado la concesión de beneficio y por ende, la notificación al interesado, por causas imputables al Instituto, se dispondrá adicionalmente de 45 días naturales para resolver lo conducente; pero esta situación deberá quedar justificada en los registros específicos del trámite.

La vigencia de la Concesión de beneficio para pensiones directas, comenzará:

Por jubilación, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador retirado hubiere percibido su último sueldo.

De retiro por edad y tiempo de servicios, a partir del día en que se cumplan los 55 años de edad.

Por invalidez, a partir del día siguiente a aquél en que se produzca la baja definitiva por dicha causa.

Por cesantía en edad avanzada, a partir del día siguiente a aquél en que el ex-trabajador hubiere percibido su último sueldo.

Será motivo para suspender los efectos de la Concesión de beneficio:

Que el pensionista directo desempeña un cargo, empleo o comisión remunerada, que implique su nueva incorporación al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Que no se informe al Instituto sobre el otorgamiento de otra pensión.

Que se detecte la incompatibilidad de dos pensiones concedidas a una misma persona.

Que el pensionado por invalidez, se niegue injustificadamente a someterse a los estudios o reconocimientos que en cualquier tiempo ordene el Instituto, o en su caso, se resista a la aplicación de las medidas preventivas o curativas prescritas, salvo cuando se encuentre afectado de sus facultades mentales.

La concesión de Beneficio será cancelada:

Cuando habiéndose detectado la incompatibilidad de dos pensiones otorgadas a una misma persona, ésta se niegue a devolver el monto cobrado indebidamente (artículo 51).

Cuando el pensionista por invalidez, recobre la capacidad física y mental para ingresar al servicio activo. En tal situación, la Dependencia, Entidad o Agrupación en donde prestó sus servicios, estará obligada a reinstalarlo en su anterior empleo si de nuevo es apto para el mismo, o por el contrario, le asignará un trabajo que pueda desarrollar, debiendo ser de un sueldo y categoría equivalente a los que tenía al acontecer la inhabilitación.

Si el pensionista no acepta trabajar en tales condiciones o se encuentra ocupando otro empleo remunerado, la cancelación se hará efectiva.

En el supuesto de que no sea restituido en su empleo o no se le asigne otro similar, seguirá percibiendo el importe de su pensión, pero ésta será con cargo al presupuesto de la Dependencia, Entidad o Agrupación en la que estaba adscrito (artículo 72).

Las pensiones directas concedidas, podrán ser revaloradas tanto en la documentación de soporte y justificaciones presentadas por el trabajador retirado, como en la cuota diaria asignada, por control interno del Instituto.

A partir del día en que el ex-trabajador adquiera la calidad de pensionista, el Instituto se obligará a cubrirle:

Primer pago de pensión.- Es la sumatoria de las cuotas diarias devengadas y futuras, hasta el día anterior a la fecha en que se incorpore al pensionista en la nómina.

Pensión mensual.- Es el equivalente a 30 días de la cuota diaria vigente, pagándose anticipadamente desde el primer día hábil del mes que corresponda.

Pago único por el monto de 5 ó 6 días de la cuota diaria de pensión que se encuentre vigente en el mes de julio de cada año, como ajuste a la cantidad de días que definen al año en el calendario.

Aguinaldo.- Es la gratificación anual igual al número de días a la que se concede a los trabajadores en activo, siendo liquidable en dos exhibiciones; la primera parte, se cubre antes del día 15 de diciembre y la segunda, a más tardar el 15 de enero. El pago se hará en forma proporcional, tomando como referencia la fecha de inició de la pensión directa.

Bono de despensa.- Es la gratificación mensual que se concede a los pensionistas, cuyo monto es fijado por la Junta Directiva.

Previsión Social Múltiple.- Es la gratificación diaria que se concede a los pensionistas, cuyo monto también es fijado por la Junta Directiva.

Las pensiones, sólo pueden ser afectadas por la aplicación de:

Préstamos a corto o mediano plazo

CAPITULO CUARTO

**EL INCREMENTO A LAS PENSIONES DE ACUERDO AL
PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL ISSSTE
VIGENTE A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993, TOMANDO EN
CUENTA EL SALARIO MINIMO.**

**4.1 EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS AL
ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL ISSSTE DEL
CUATRO DE ENERO DE 1993.**

La exposición de motivos es un texto que por lo general se encuentra ubicado previo al contenido de una Ley, en el que se explica y se declara su alcance, así como las razones y fundamentos de la misma.

Se ha dicho que no es necesario tener en cuenta la exposición de motivos, ya que éste solamente se refiere a las buenas intenciones del legislador, a lo que quiso decir en un ordenamiento jurídico; pero, si una Ley o Reglamento, no coinciden en su contenido, en relación a lo que pretendieron plasmar los legisladores es necesario evaluarlo.

Una legislación no debe separarse de las razones y motivos que dieron lugar a su nacimiento, sobre todo por los fenómenos económicos que siempre han estado ligados a los proyectos de reformas, por lo que es importante estimar la exposición de motivos, en la medida que puedan auxiliar o desentrañar el sentido objetivo de una norma jurídica y poder dar contestación a las interrogantes a continuación se mencionan.

¿Cuáles fueron los criterios que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tomó en cuenta para la redistribución de las cuotas y aportaciones?

¿Cuál fué exactamente la redistribución a la que alude la iniciativa que nos ocupa?

¿Se dá solución al déficit que enfrenta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su fondo de pensiones?

¿Por qué el Estado no aporta más recursos para mejorar las condiciones económicas en que se encuentran los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado?

¿Qué ventajas representaría para los pensionistas la propuesta de reforma al tercer párrafo del artículo 57?

¿Por qué se adoptó el concepto de salario mínimo como parámetro de incremento a la cuantía de las pensiones?

¿Por qué no adoptar en la reforma que se propone para el artículo 57, relativo al incremento de la cuantía de las pensiones, el salario mínimo general burocrático en lugar del salario mínimo general para el Distrito Federal.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 4 DE ENERO DE 1993.

"Uno de los objetivos fundamentales del gobierno de la República, ha sido pugnar por el mejoramiento de las condiciones de bienestar social de los mexicanos mediante el establecimiento de seguros, prestaciones y servicios sociales oportunos, eficaces y suficientes.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dispone como el objetivo más amplio de la política de seguridad social, el impulso a la protección de todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de seguridad social.

No obstante las restricciones de recursos que ha enfrentado el país, la presente administración ha logrado significativos avances en materia de seguridad social; sin embargo, aún subsisten ciertas limitaciones en la atención del bienestar social de los trabajadores al servicio del Estado.

Por tal motivo, el Ejecutivo a mi cargo reconoce que es necesario llevar a cabo acciones que amplíen el régimen de bienestar del servidor público, impulsando la protección a dichos trabajadores y sus familiares y brindando una atención digna y equitativa que coadyuve efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

La seguridad social de los trabajadores el Estado requiere que su marco jurídico se adecue, a fin de establecer mecanismos administrativos más modernos para tutelar eficazmente a su población derechohabiente. La presente iniciativa de reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que someto a la alta consideración de ese H. Congreso de la Unión, busca proporcionar un marco jurídico idóneo para alcanzar dicho fin.

Uno de los objetivos de la iniciativa, es el de redistribuir el monto porcentual asignado a los distintos seguros, servicios y prestaciones a cargo del Instituto, de tal forma que sin incrementar las cuotas de los trabajadores ni las aportaciones que corresponde realizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que la propia Ley regula, se reasignen mayores recursos a los renglones de pensiones y servicios médicos, toda vez que la distribución que actualmente se prevé en los artículos 16 y 21, ya no es suficiente para proporcionar el nivel de atención esperado en estos importantes rubros, a pesar de los esfuerzos presupuestales realizados. Es necesario avanzar en la elevación de la calidad de los servicios a cargo del Instituto.

La iniciativa, de merecer su alta aprobación, modificaría los artículos 19, 35, 91 y 101 de la Ley, para dar congruencia normativa al texto legal, con la adecuación descrita en el párrafo anterior.

Asimismo se propone, con el fin de fortalecer las finanzas del Instituto, incluir un sistema de fijación de recargos por los retrasos en los pagos de las aportaciones en que pudieren incurrir las dependencias y entidades.

Por otra parte, con la reforma que se propone al artículo 57, se busca que los aumentos de las cuotas pensionarias se realicen conforme al incremento porcentual del salario mínimo general para el Distrito Federal, parámetro que utiliza la propia Ley en diversos capítulos. Esta medida garantiza el principio de seguridad jurídica y, además, se homologaría al tratamiento que contempla la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en esta materia.

Otros objetivos que destacan en la presente iniciativa son el impulso al fomento del ahorro interno y la procuración del mejoramiento de la situación económica del trabajador, primordialmente al momento de su retiro, así como en el financiamiento de su vivienda.

Como finalidad primordial de la presente iniciativa, destaca la elevación al rango de Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro con objeto de conceder a los Trabajadores del Estado la totalidad de las ventajas de dicho sistema, al incluir la subcuenta del Fondo de la Vivienda, ya que anteriormente el Ejecutivo a mi cargo por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de marzo de 1992, estableció la subcuenta de Ahorro para el retiro en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Mediante esta reforma asimismo, se haría extensivos estos beneficios para los trabajadores de los poderes Legislativo y Judicial.

De merecer la presente iniciativa, la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, quedaría incorporada a dicho sistema la totalidad de los Trabajadores del Estado actualmente sujetos al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Adicionalmente se plantea otorgar a los trabajadores del Estado, en particular lo relativo al Fondo de la Vivienda que se dispone sea similar al previsto en el decreto de reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que se sirvió aprobar ese H. Congreso mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992. De esta manera se lograría una igualdad de los trabajadores al servicio del Estado con aquellos regulados por el apartado A del artículo 123 Constitucional.

El Sistema de Ahorro para el Retiro tiene por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre, en las que las dependencias y entidades acreditan las cuotas correspondientes.

Las dependencias y entidades sujetas a la aplicación de la Ley que se pretende reformar, estarían obligadas a cubrir cuotas del 2% sobre el sueldo básico, estableciéndose como límite superior de dicho salario el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Con estas aportaciones se constituirán depósitos en dinero a favor de cada uno de los trabajadores; dichas aportaciones se acreditarán mediante la entrega que realizarán las dependencias y entidades de cada uno de los trabajadores del comprobante expedido por la Institución de crédito respectiva, la que convertiría al trabajador en partícipe de la fiscalización de su entero.

Es importante destacar que los saldos de las subcuentas del ahorro para el retiro se ajustarían periódicamente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Banco de México, y causarían intereses a una tasa real no menor de 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su depósito en las propias cuentas. Ello con el propósito de que el ahorro formado por los trabajadores a lo largo de su vida laboral, mantenga su poder adquisitivo y lo incremente en términos reales.

Los fondos del Sistema de Ahorro para el Retiro serían susceptibles de retiro, sólo en los casos en que el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin perjuicio del derecho a designar beneficiario para el caso de muerte que asistiría a todos los trabajadores.

En caso de que el trabajador dejare de estar sujeto a una relación laboral, tendría la opción de efectuar retiros hasta por el 10% del saldo de la subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En lo tocante al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la reforma propuesta lo consolidaría como una instancia encargada de financiar un número creciente de viviendas, a través de los mecanismos prácticos y efectivos para la asignación de créditos.

Por tal motivo, los recursos del fondo de la Vivienda, provenientes de las aportaciones que corresponde efectuar a las dependencias y entidades, podrían destinarse a descontar, con la participación de las Instituciones bancarias, los créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los diversos incisos de la fracción I del artículo 103 de la presente iniciativa.

Dichas aportaciones se depositarían en las subcuentas del Fondo de la Vivienda a nombre de cada trabajador. El saldo de las subcuentas del Fondo de la Vivienda pagaría intereses en función del remanente de la operación del propio Fondo, para lo cual en la iniciativa se determinan la aplicación de las aportaciones recibidas por el FOVISSSTE y el procedimiento contable a seguir por la Comisión Ejecutiva del Fondo al cierre de cada ejercicio, con el objeto de estimar el remanente de operación, abonándose el 50% de esta estimación como pago provisional de intereses a dichas subcuentas, de acuerdo a la consideración final del mencionado remanente.

El Sistema de Ahorro para el Retiro, constituirá un beneficio significativo para los trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que al conformar un beneficio adicional a los que otorga esta ley, protege en forma directa a sus trabajadores y a sus familiares derechohabientes, además de ser un avance en la evolución del derecho social."

La principal adición que contempla la iniciativa mencionada, es que sean homólogos los derechos de los trabajadores del IMSS y los del ISSSTE, además introduce una reforma que permite precisar el contenido y alcance de la pensión dinámica. Esto es, que para lo sucesivo se pretende incrementar las pensiones en el mismo porcentaje en que se eleven los salarios mínimos; lo cual dá un término para el incremento a las pensiones. Con esta medida no se resuelve la problemática pensionaria, que requeriría elevar las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo para que las cuantías pensionarias pudieran mejorar al jubilarse el trabajador.

En síntesis, la Iniciativa Presidencial que aquí se comenta, no es pretenciosa, pero sí limitativa y caprichosa, en el sentido de querer resolver todos los problemas equiparando dos sistemas de seguridad social totalmente distintos como lo son el IMSS y el ISSSTE, siendo realistas lo narrado es un retroceso de los derechos ganados por los trabajadores a lo largo de la historia de la humanidad, perjudicando a millones de derechohabientes.

Es de advertirse el interés por el Gobierno de proteger sus intereses financieros, pero lo que no es comprensible es que ni trabajadores, ni pensionados, que son los directamente perjudicados, ya sea directa o indirectamente, hayan protestado.

4.2 NATURALEZA JURIDICA DEL INCREMENTO A LA PENSION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS ANTE EL ISSSTE.

Antes de entrar al tema reservado en este capítulo, es necesario empezar con la distinción del texto que nos ocupa, es decir, el artículo 57 tercer párrafo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado antes y después de su reforma del 4 de enero de 1993, subrayando que hasta antes de la reforma citada las pensiones se incrementaban al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentaba el sueldo básico de los trabajadores en activo, significando con ello un beneficio notable para los trabajadores que se jubilaban bajo el amparo y protección del texto transcrito.

Visto el apartado anterior en el que se hace referencia a la exposición de motivos de las reformas al multicitado párrafo tercero del artículo 57, nos podemos percatar del contenido político, social y económico de dichas reformas y sin lugar a dudas catastrófico para el trabajador que tenga la desfortuna de jubilarse con posterioridad al 4 de enero de 1993, toda vez que los incrementos que se efectuarán a su pensión se realizarán de acuerdo al incremento al salario mínimo que fije la Comisión Nacional de Salarios Mínimos anualmente, reflejándose con ello un detrimento en el patrimonio de jubilados y pensionados, ex-trabajadores al servicio del Estado.

La naturaleza jurídica del incremento a las pensiones surge del principio de que a todo trabajador jubilado debe de tener un aumento en su pensión, dependiendo de la plaza o categoría que desempeñara y del año en que se hizo acreedor al beneficio pensionario.

Haciendo un poco de historia en lo referente a este apartado, cabe señalar que el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, mediante acuerdo de 15 de mayo de 1986, determinó incrementar las percepciones de los jubilados en la misma proporción y fecha en que aumenten los salarios de los trabajadores en activo. Dicho consejo, en los términos de la Ley del Instituto publicada en el Diario Oficial del 21 de enero de 1983, tiene la representación legal del Instituto y, por ende, es el órgano facultado para dictar acuerdos que mejoren los derechos establecidos en la Ley a favor de los trabajadores. El acuerdo mencionado fué ratificado en el convenio de 29 de mayo de 1986, celebrado entre el Gobierno del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sección 50. El artículo tercero transitorio de la Ley del Instituto citado, publicado en el Diario Oficial de 13 de octubre de 1993, dejó sin efectos los acuerdos y convenios celebrados con anterioridad, relativos a las materias que regula la Ley, entre ellos, el acuerdo y convenio mencionados, estableciéndose en dicha Ley el incremento anual de la renta mensual vitalicia de los jubilados, conforme a un factor que se obtiene a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor. En consecuencia, el artículo tercero transitorio viola la garantía de irretroactividad en perjuicio de los gobernados, consagrada en el artículo 14 Constitucional, al dejar sin efectos el derecho adquirido por los jubilados, consistente en el incremento de sus percepciones en la misma proporción y fecha en que aumenten los salarios de los trabajadores en activo, afectando la situación jurídica específica establecida en su favor con anterioridad a la vigencia del artículo tercero transitorio.

En muchas ocasiones, si el trabajador es jubilado antes del 4 de enero de 1993, se deja de aplicar en su perjuicio el artículo 57 tercer párrafo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente al momento de jubilarse, y al no aumentar su pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que se han venido aumentando desde entonces los sueldos básicos de los trabajadores en activo, para la categoría con la que se jubiló, le causa una enorme lesión patrimonial, y en consecuencia le priva del derecho de gozar de una cobertura social, creada en beneficio del sector de pensionados y jubilados con cargo a la Institución, no existiendo el más mínimo elemento normativo, para que dicho Instituto deje de cumplir con su Ley.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto los criterios sostenidos por el Tribunal Fiscal de la Federación en la jurisprudencia 292 procedente de la Tercera Sala Regional Metropolitana que a continuación se transcribe:

“PENSIONES CIVILES. SU INCREMENTO CON BASE EN EL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE SE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO. En los términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de las pensiones aumentará al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. En consecuencia si el trabajador retirado solicita que se incremente su pensión en la misma proporción en que se aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo, de acuerdo con el último puesto que tuvo, debe dicho Instituto elevar la cuantía de la pensión del solicitante en la proporción en que se hayan aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en estricta aplicación de lo dispuesto por el precepto aludido.”

4.2.1 EL SALARIO MINIMO DE ACUERDO A LA CONSTITUCION.

La historia de la humanidad puede afirmarse que ha sido una lucha constante para alcanzar la libertad y el respeto a la dignidad del hombre. El derecho del trabajo nació bajo este signo.

“La Constitución de 1857 consagro la declaración de derechos que establecía los que gozaban los hombres frente al Estado y la sociedad. La filosofía que se impulso en la Asamblea Constituyente de 1857 fué la liberal, con un sentido individualista, y la creencia de que el libre juego de las fuerzas económicas excluye al poder público de toda intervención en este importante campo de la actividad humana.”(34)

(34) Manuel Jiménez De Parga y Cabrera, Los regimenes políticos contemporáneos. Editorial Tecnos, Madrid. 1969, pág. 168.

Bajo el sistema liberal, que falsamente suponía iguales a poseedores y desposeídos, y por el incremento que alcanzó la industria en los últimos años del siglo XIX, la situación de los asalariados fué cada vez más injusta y así la explotación y la miseria a la que parecían condenados los condujo a los hechos de Cananea y Río Blanco en la primera década de este siglo.

El 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes la jornada de nueve horas diarias, el descanso semanal y la prohibición de disminuir los salarios. Posteriormente, el 15 de septiembre de 1914, en San Luis Potosí; el 19 de septiembre de propio año, en Tabasco y en Jalisco el 7 de octubre, se promulgaron disposiciones que reglamentaban algunos aspectos de las relaciones obrero-patronales (salario mínimo, jornada de trabajo, trabajo de los menores, etc.).

“El 19 de octubre de 1914, el general Cándido Aguilar expidió la ley del Trabajo para el Estado de Veracruz, que principalmente fijaba el salario mínimo, la jornada de trabajo y la protección en caso de riesgos profesionales, y un año después apareció, en esa misma entidad la primera Ley de Asociaciones Profesionales.”(35)

En el año de 1915, en el Estado de Yucatán, se promulgó una ley de trabajo que reconocía y daba protección a algunos de los principales derechos de los trabajadores.

(35) Francisco Giner De Los Ríos, Estudios Jurídicos y Políticos. Editorial Tecnos, Madrid. 1987, pág. 275.

El artículo 123 vigente comprende dos partes: En la primera (A) se reglamentan las relaciones laborales entre trabajadores y patrones. La segunda (B) se refiere a esas mismas relaciones cuando se establecen entre los Poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal y los servidores públicos.

Las fracciones VI, VII, VIII, X y XI del apartado A se refieren a los principios que rigen el salario. La ley, además de proteger la integridad física del trabajador, quiere asegurarle que recibirá un pago justo y equitativo, suficiente para que tenga una vida decorosa. De ahí que se fije un salario mínimo y se garantice su entrega. El salario mínimo se estima que es la menor cantidad de dinero que puede recibir un hombre para satisfacer sus necesidades esenciales y las de su familia.

Por reforma publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1986, se modificó la fracción VI fundamentalmente en dos aspectos. El primero para no diferenciar entre los trabajadores urbanos y los rurales, en cuanto al salario mínimo se refiere y el segundo para atribuir a una comisión nacional, integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la facultad de fijar los salario mínimos tanto el general como el profesional. El apartado B contiene una reglamentación diversa, en algunos aspectos, a la establecida para el trabajador en general, y rige para el servidor público.

Conforme al inciso B del artículo 123 Constitucional, son condiciones nulas y no obligan a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato, las que fijen para los obreros un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; de suerte que dichas juntas, por mandato constitucional, están capacitadas para examinar y calificar las remuneraciones con que se pretende pagar los servicios prestados, cuando ante ellas se plantea un conflicto de trabajo, sin que, para hacer la estimación de un contrato, el conocimiento de la clase del servicio convenido y el monto de la retribución.

Esta facultad de las Juntas no significa que se les atribuyan capacidades legislativas, puesto que al resolver una controversia determinada entre un patrono y un trabajador, no fijan el salario mínimo a que se refieren las fracciones VI, VII, VIII y IX del artículo 123 constitucional, sino que obran de acuerdo a lo mandado por la fracción XX del mismo artículo y por la fracción II del 334 de la Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, sería absurdo que al decidir en una controversia sometida a la jurisdicción, pudieran establecer la nulidad de la cláusula convencional relativa al salario, por no ser remunerador, y no tuvieran la facultad de determinar el que debe pagarse por el servicio recibido; porque así se crearía para los patronos, una situación de privilegio, ya que no habría base alguna para exigirles el pago; en favor de los trabajadores, se volvería en su perjuicio. Es evidente que esta interpretación se aparta del criterio que rige en las convenciones del derecho privado; pero también lo es que tal criterio, no es aplicable en cuestiones de derecho público. El trabajo y la previsión social son materia de un título de la Constitución Federal y, con sujeción a las disposiciones de ésta, deben fundamentalmente regularse las relaciones entre trabajadores y patronos. La decisión del Congreso Constituyente, de consignar tales preceptos en la Carta Federal, significa el claro propósito de sacar la materia del trabajo de la esfera del derecho privado, para colocarla en la del derecho público; propósito tanto más explicable, cuanto que la experiencia obtenida durante el régimen liberal de la Constitución de 1857, demostró que era absurdo seguir admitiendo, en materia de trabajo, dada la profunda desigualdad económica de nuestras clases sociales, los conceptos de libertad en la contratación, de igualdad de contrayentes y de autonomía de la voluntad, porque sucedía que muchas veces una de las partes se veía obligada, por los imperativos de su condición misérrima, a admitir todas las estipulaciones aún las más onerosas. Las relaciones entre capital y los trabajadores, afectan profundamente la economía y la constitución social de la misma, por lo cual, la Carta Federal de 1917, que en el aspecto económico ha consagrado la intervención del Estado, no pudo dejar subsistente, a este respecto, el régimen de derecho privado, y, por ende, la absoluta libertad de los particulares.

La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció las jurisprudencias publicadas en las páginas mil novecientos setenta y seis y siguiente, del último Apéndice al semanario Judicial de la Federación, con los rubros: "**JUBILACION. ES UN DERECHO EXTRALEGAL**". Y "**JUBILACION, INTEGRACION DE LA PENSION**". De las que se deriva que la jubilación, como prestación, no encuentra su origen en la Ley Federal del Trabajo, sino en algunos contratos colectivos; por ende, para determinar los conceptos integrantes del salario para el pago de pensiones jubilatorias, debe entenderse a lo pactado y no a lo dispuesto por el artículo 84 de aquél ordenamiento, la última parte del párrafo primero de la cláusula veintinueve de contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones de la Comisión Federal de Electricidad con sus trabajadores, señala que el salario se integra entre otros conceptos, con las "percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo", y el segundo párrafo de esa cláusula señala que para el pago de pensiones jubilatorias, entre otros rubros, "el salario se integra por los conceptos que se mencionan en el párrafo anterior", por consecuencia, dentro de esos conceptos y para efectos de la jubilación, deben comprenderse también las "percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo", pues éstas aunque innominadas forman parte integradora del salario, por disposición del propio contrato colectivo el que, de conformidad con los criterios enunciados, es el que rige para las partes tratándose de la jubilación del trabajador y no el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, por ende, si a un trabajador se le pagaba un incentivo en forma diaria y ordinaria y por supuesto, debido a su trabajo, debe ser considerado como integrante del salario para los efectos de la jubilación."

4.3 DIFERENCIAS Y FUNDAMENTO ENTRE SALARIO MINIMO Y SUELDO BASICO.

Primeramente diremos que el SALARIO es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo (artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo).

El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera (artículo 83 de la ley citada).

El salario se integra por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación.

Ahora bien el SALARIO MINIMO, como ya se dijo, es la cantidad mínima que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación de los hijos (artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo).

Los salarios mínimos son generales para una o varias zonas económicas, que pueden extenderse a una, dos o más entidades federativas, o profesionales, para una rama determinada de la industria o del comercio, para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias zonas económicas.

Como anteriormente se dijo el salario mínimo debe ser pagado al trabajador, porque así lo ordena el artículo 123, apartado A fracción VI de la Constitución y porque sobre la voluntad de las partes están los mandatos imperativos de la ley. El derecho industrial forma parte del derecho público y, por lo mismo, se impone sobre el derecho individual; por esa razón, el contrato de trabajo, que forma parte del antiguo derecho civil, ha sido incorporado al derecho constitucional, concretándose en los postulados que consagra el artículo 123. No es un reglamento el que debe fijar el monto del salario mínimo, sino las condiciones especiales y, en último término, las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

Cabe citar la siguiente tesis de Jurisprudencia:

“SALARIO DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PUBLICOS PRESTACIONES QUE INCLUYE EL. Con base en el estatuto de los trabajadores de los poderes de la Unión, de la Ley Federal del Trabajo y la del Seguro Social, se concluye, que el sueldo o salario de los empleados y funcionarios públicos, está integrado por todas las prestaciones a que se les cubren como retribución por sus labores. Y, por lo mismo, forman parte de ellos los sobresueldos y compensaciones que se les liquidan”

Amparo en Revisión 7145/63.- Edmundo Ruíz Rivera 4 de diciembre de 1964.- Unanimidad de 4 votos. Presidente: Pedro Guerrero Martínez.- Sexta Epoca.

De la misma manera se debe de mencionar la tesis siguiente:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALARIO DE LOS, INTERPRETACION DE LAS LEYES DE PENSIONES Y DEL ISSSTE, PENSIONES Y JUBILACIONES.- El artículo 7° transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dice: “para los efectos de esta ley sólo se tomarán en cuenta los sobresueldos y compensaciones percibidos a partir de la fecha en que la misma entre en vigor” (1° de enero de 1960). Tal disposición, únicamente establece que a partir de su obligatoriedad sean tomados en cuenta los sobresueldos y compensaciones, consignando de esta manera, en forma precisa y explícita, a partir del 1° de enero de 1960, el derecho de los interesados para que esas prestaciones sean consideradas al hacerse el cálculo de las pensiones que se concedan con base en el ordenamiento legal antes mencionado. Pero el artículo de referencia no rechaza que sean apreciados en el cálculo del monto de los beneficios, los sobresueldos y las compensaciones obtenidas antes de su vigencia. Y por tanto, no afecta situaciones jurídicas anteriores a su obligatoriedad. Justamente el derecho que consigna y la definición legal de sueldo básico que ahora consagra dicha ley, responde a la circunstancia particular de que la Ley de Pensiones Civiles que derogó, omitió toda referencia a los mismos. Razón por la cual fué preciso recurrir a la aplicación estricta del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y a la Ley Federal del Trabajo, supletoria de aquélla, para fijar el concepto de salario y de las prestaciones que lo integran. Con base en el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en la Ley Federal del Trabajo y en la del Seguro Social, se concluye que el sueldo o salario de los empleados y funcionarios públicos, está integrado por todas las prestaciones que se les cubren por retribución por sus labores. Y por lo mismo, forman parte de ellos los sobresueldos y compensaciones que se les liquidan. En tales condiciones, es perfectamente claro que la conclusión anterior no se opone ni contradice a la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, supuesto que está, en su artículo 14 también coincide en que el sueldo básico que debe tomarse en cuenta para fijar las pensiones y jubilaciones, “se integra solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación...”. Si respecto de la aplicación de la Ley de Pensiones esta Suprema Corte ha dicho reiteradamente

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 6a. Época. Volumen LXIV página: 62 Clave: Tesis:

Las diferencias entre salario mínimo y sueldo básico, es únicamente en cuanto a su interpretación y en este trabajo lo principal es la hipótesis establecida en el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Dicho numeral como hemos visto a lo largo de este trabajo establece que para efectos de la Ley, "el sueldo básico se integra solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquier prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo."

Asimismo, el citado numeral define los conceptos que integran el sueldo básico señalando que "sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña" y por el concepto de "sobresueldo es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a las circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios", así como por "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 con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".

Asimismo, cabe aclarar que en términos del artículo 49 de la Ley del Instituto, así como 3° y 23 del reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE, el Instituto esta obligado a otorgar pensión con base en los documentos que reciba con la solicitud de pensión, incluyéndose desde luego la Hoja Unica de Servicios como documento básico para calcular la cuota diaria de pensión, ya que de ella se tomarán los datos como lo especifican dichos numerales.

De tal manera que la Hoja Unica de servicios expedida por la Dependencia o Entidad donde prestó sus servicios el trabajador pensionado debe de incluir los conceptos a que se refiere el artículo 15 de la Ley del ISSSTE.

De la misma manera para determinar la cuota pensionaria, primero se toma en cuenta los TOPES MAXIMOS DE COTIZACION que se dieron durante el año de servicios anterior a la fecha de la baja y en segundo el TOPE DE PENSION que se dió para la fecha en que se causó baja de conformidad con el párrafo quinto del artículo 15 de la ley del ISSSTE, que a la letra dice:

ARTICULO 15.-

...

Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta Ley, se efectuaran 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 prestamos que otorga esta Ley.

En efecto debe de dejarse claro que la cuota pensionaria inicial se determina tomando en consideración el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja a que se refiere el artículo 64 de la ley del ISSSTE, mismo que se integra con los conceptos a que se refiere el artículo 15 de la misma Ley.

ARTICULO 64.- Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los artículos 60, 63, 67, 76 y demás relativos de esta ley, 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.

Es decir se señalan topes máximos de cotización, y en base a dichos topes se determina la cuota diaria de pensión.

Lo antes mencionado obedece a que la cuota pensionaria se determina con base a las cantidades por las que se cotiza en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja, cotizaciones que son hasta por la suma de diez veces el salario mínimo que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, cantidad hasta por la cual se toma en cuenta para el efecto de las pensiones.

Las personas que ocupan mandos medios en adelante en las diversas Dependencias y Entidades, perciben cantidades por diversos conceptos, tales como cantidad adicional, reconocimiento mensual, fondo de productividad, bono de actuación, etc.

Dichas personas al momento de solicitar el otorgamiento de su pensión, pretenden se tomen en consideración dichos conceptos, sin embargo, al emitirse la respectiva concesión de pensión, únicamente se consideran los conceptos que señala el artículo 15 de la Ley del ISSSTE (sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación), tomando en cuenta para ello la hoja única de servicios, en la que se observan los conceptos mencionados y por los que se cotizó.

Lo anterior, en virtud de que la hoja única de servicios en relación con los artículos 12 en relación con el 23 del reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE, es el documento en el que se contiene las cantidades por concepto de sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación que fueron objeto de cotización ante el instituto (sueldo básico conforme al artículo 15 de la Ley del Instituto).

Por lo anterior, y al no tomarse en consideración los conceptos de cantidad adicional, reconocimiento mensual, fondo de productividad, bono de actuación, etc. las respectivas concesiones de pensión, son impugnadas ante el tribunal Fiscal de la Federación, señalándose como concepto de impugnación que no se consideraron las cantidades por los conceptos mencionados, alegando que las mismas se otorgaron, ya sea por sobresueldo o compensación.

Al contestar la demanda de nulidad promovida por el pensionado se señala que dichas cantidades por los conceptos de cantidad adicional, reconocimiento mensual, fondo de productividad, bono de actuación, etc. no forman parte del sueldo básico a que se refiere el artículo 15 de la Ley del ISSSTE, en virtud de que conforme a la hoja única de servicios emitida por la Dependencia o Entidad en que causó baja el pensionista, no se señala que haya percibido cantidad alguna por el concepto de sobresueldo o compensación, en contra de la afirmación del actor de que según él se le haya otorgado por uno u otro concepto.

En este orden de ideas, conforme a la fracción IV del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación entre otras son partes en el juicio Contencioso Administrativo:

ARTICULO 198.-

...

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El derecho incompatible del tercero perjudicado con la pretensión del demandante, radicaría en el hecho de que la Dependencia o Entidad tendría que pagar el porcentaje de aportación a que esta obligado conforme al artículo 21 de la Ley del ISSSTE respecto de las cantidades (conceptos de cantidad adicional, reconocimiento mensual, fondo de productividad, bono de actuación, etc.) cuando en su caso el tribunal Fiscal de la federación condene al Instituto a tomarlas en consideración para el cálculo de la cuota pensionaria.

Por ello y toda vez que las hojas únicas de servicio de los pensionistas, en la mayoría de los casos no contemplan pagos por sobresueldo o compensación, se considera que las Dependencias o Entidades, deben señalar las cantidades por los conceptos que pretende el actor se tomen en consideración para el cálculo de su cuota pensionaria, esto es, cantidad adicional, reconocimiento mensual, fondo de productividad, bono de actuación, etc. en atención al artículo 15 de la Ley del instituto, lo cual tendría valor probatorio pleno.

Por otro lado la interpretación que se realiza del artículo 15 de la ley del ISSSTE, en relación a los conceptos que integran el sueldo básico de cotización, esto es, sueldo presupuestal sobresueldo y compensación, se considera que se encuentra ajustada a los criterios que el Tribunal Fiscal de la Federación, Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados han adoptado sobre la integración del sueldo básico para efectos del cálculo de la cuota pensionaria.

Esta interpretación constituye un beneficio para los trabajadores de las Dependencias y Entidades, en tanto que se evitarían de recurrir a los medios de defensa que establecen las leyes respectivas para efecto de que se calcule su cuota pensionaria con base a las cantidades que percibió de manera permanente o periódica, pues con base a la interpretación en comento la cotización al Instituto se haría sobre las cantidades que los trabajadores perciban de manera permanente o periódica.

La única observación que se realiza es en relación a lo que establece el mismo artículo 15 y 57 de la Ley del ISSSTE, respecto de las cuotas máximas de cotización y de las cuotas mínimas que se otorgaría a los trabajadores.

En este orden para efecto de que la interpretación tenga los efectos que se pretenden, deben reformarse los artículos en mención, esto ampliándose la cuota máxima de cotización y la cuota mínima de pensión, o en su caso que se deroguen dichos textos que hablan de las cuotas máximas de cotización y cuota máxima de pensión, que sería lo más conveniente.

El no realizar una reforma o derogación a los textos mencionados de los artículos citados, tendría como consecuencia el mismo deterioro que se ha ocasionado en el patrimonio del Instituto, pues si bien las Dependencias o Entidades y trabajadores realizarían las aportaciones y cuotas correspondientes al Instituto con base a la interpretación que se plantea, lo harían únicamente sobre el monto de diez veces el salario mínimo, lo cual repercutiría al trabajador al momento de otorgarse la pensión, pues su cuota máxima no podrá rebasar de los diez salarios mínimos, lo cual de igual forma repercutiría en el Instituto, en tanto que al otorgarse dicha cuota máxima el trabajador demandaría al Instituto para que se le calcule su cuota sin ningún tope de cotización, juicio que ganaría el pensionista, en virtud de que en base a criterios de jurisprudencia que han establecido que no puede haber cuotas máximas de pensión.

4.4 DISPOSICIONES JURIDICAS APLICADAS PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES SEGUN LA LEY DEL ISSSTE.

Primeramente para mayor claridad se resume a continuación el procedimiento plasmado en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para determinar los montos de una pensión.

El artículo 57 en su primer párrafo , perceptúa que la cuantía de una pensión tiene cuantías mínimas y máximas y que la máxima no puede exceder del 100% del sueldo regulador del que habla el artículo 64 de la Ley.

Por su parte, el artículo 64 citado vigente en el momento de concederse la pensión estatuye que para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión se tomará en cuenta el sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la baja, lo cual constituye el sueldo regulador.

De este modo el sueldo regulador, no es otra cosa que el promedio de percepciones que el trabajador recibió durante el año inmediato anterior al momento en que comienza a generarse el derecho a la pensión.

El artículo 15 de la Ley estatuye que el sueldo básico se integra con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, definiendo el precepto, que sobresueldo es la remuneración adicional concedida en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar donde presta sus servicios el trabajador.

Igualmente se define en el precepto citado a la compensación como la cantidad adicional que se otorga presupuestalmente y se concede discrecionalmente en cuanto al monto y duración por las responsabilidades y trabajos extraordinarios o servicios especiales del trabajador.-

En este contexto, al generarse el derecho a recibir una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez o muerte, se concede según se cumpla los distintos requisitos legales, un porcentaje a título de pensión que se aplica al sueldo regulador para tener el monto.

Es decir, al obtenerse el promedio del sueldo básico del año inmediato anterior o sueldo regulador, se le aplica el porcentaje que haya generado el trabajador de acuerdo a la pensión de que se trate, y el resultado es el monto de la pensión.

De esta manera, una vez fijada la pensión de acuerdo con el artículo 57, tercer párrafo, de la Ley vigente hasta el 4 de enero de 1993, la pensión aumentará en la misma proporción en que se aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, lo cual significa que los aumentos de la pensión se calculan aplicando el mismo porcentaje de aumento de los trabajadores en activo.

Es decir, los incrementos a las pensiones concedidas con anterioridad al 4 de enero de 1993, serán los que haya tenido la(s) plaza(s) con las que se pensionó el ex-trabajador público, esto de acuerdo a la interpretación que se fijo con base en la jurisprudencia 292 del Tribunal Fiscal de la Federación, respecto al artículo 57 párrafo tercero de la Ley de la materia.

Para determinar el ajuste correspondiente, se aplicará al sueldo actual de la(s) plaza(s) que ocupó el ex-trabajador al momento de pensionarse, el porcentaje que representó la pensión original respecto al último sueldo de la(s) plaza(s) o puesto(s) con que se pensionó. En caso de que la pensión que recibe el pensionista sea menor al importe resultante de la operación anteriormente descrita, se debe proceder a modificar la cuota pensionaria.

Con la reforma del citado artículo se calcula el aumento a las pensiones de acuerdo al incremento al salario mínimo general vigente del lugar donde se encuentre el pensionista.

Es necesario mencionar que con base en el artículo 57 en su párrafo tercero multicitado, se puso en marcha el Programa de "Revisión y Ajuste de las Pensiones".

Cuyo objetivo primordial es que las pensiones otorgadas conserven la misma proporción que tenía la pensión original respecto del último sueldo de la plaza o puesto con el que se pensionó el ex-trabajador.

Podrán solicitar los jubilados los documentos para entrar al programa en la Subdirección General de Prestaciones Económicas que es la encargada del mismo, pero si no es conveniente el ajuste que realice la autoridad, en todo momento podrá presentar su inconformidad y solicitar su ajuste judicialmente.

También es de tomarse en cuenta lo manifestado por la Tesis 69 del Tribunal Fiscal de la Federación que a la letra dice:

JUBILACION, COMPENSACIONES QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley del Instituto de Seguridad y Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las cantidades que la federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador, por concepto de compensaciones en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o servicios especiales que desempeña, deben tomarse en cuenta para efectos de jubilación, aunque no se cubran con cargo a la partida denominada "Compensaciones adicionales por servicios especiales" o partida número 1224, como lo designa la autoridad.

Revisión número 426/78.- Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979 por mayoría de 7 votos contra uno.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Filiberto Méndez Gutiérrez.

Revisión número 892/78.- Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979 por mayoría de 7 votos contra dos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Lic. Carlos G. Ramos Córdova.

Revisión número 1237/78.- Resuelta en sesión de 9 de enero de 1980 por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Filiberto Méndez Gutiérrez.

Es necesario resaltar que principalmente en el año de 1994, se generó la presentación de 276 demandas por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en los que se detectó que la firma que calzaba la demanda era falsa, por lo que se procedió a interponer en las contestaciones de demanda, el incidente de falsedad de documentos con base en la respectiva pericial caligráfica, logrando el sobreseimiento del juicio, ya que incluso desde el año de 1993 se venía realizando dicha práctica.

En este mismo año de 1994, fué necesario sofisticar las estrategias de defensa puesto que con la reforma del tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se promovieron alrededor de 200 amparos por considerar que la reforma era anticonstitucional; en dichos amparos se señaló como actos reclamados la expedición, promulgación y publicación del tercer párrafo del precepto en comento, involucrando como autoridad responsable al C. Presidente de la República, entre otras, pero se planteó una defensa eficaz coadyuvando con la Secretaría de Gobernación, ya que el precepto tiene las características de ser una Ley heteroaplicativa y se requería un acto de aplicación de la autoridad para que se actualizaran los efectos de la norma, es decir, si el Instituto no había realizado ningún acto de aplicación, ya que no se había incrementado el salario mínimo general para el Distrito Federal, no se actualizaban los efectos jurídicos de la misma al no realizarse ningún acto de aplicación de la misma, por lo que durante 1994 fueron notificados los sobreseimientos de dichos amparos.

CAPITULO QUINTO

CONSECUENCIAS DE LA APLICACION DE LA REFORMA DEL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL ISSSTE A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993.

5.1 PROBLAMATICA QUE PRESENTA LA REFORMA DEL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL ISSSTE A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993, EN CUANTO AL CONCEPTO PROPORCION Y CANTIDAD PARA DETERMINAR LOS INCREMENTOS A LAS PENSIONES.

El artículo 57 párrafo tercero de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que estuvo en vigor hasta el 4 de enero de 1993, establecía:

“Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo”.

El mismo artículo y párrafo se modifico a partir del 5 de enero de 1993, para quedar de la siguiente manera:

“Las cuantías de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto”.

Con objeto de analizar sanamente los alcances de los párrafos descritos, es necesario concatenar sus alcances con el contenido de los artículos 15 y 64 de la Ley de la materia los cuales no fueron reformados.

En ese orden de ideas, el primer párrafo del artículo 57 anterior y actual refiere que las cuotas de las pensiones fijadas por la Junta Directiva, tienen un mínimo y máximo, pero estas últimas no pueden exceder del 100% del sueldo regulador del que alude el artículo 64.

Entendiéndose por sueldo básico según lo define el artículo 15, el integrado con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sentado la Jurisprudencia en relación al artículo 57 y a la letra dice:

“PENSIONES CIVILES.- SU INCREMENTO CON BASE EN EL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO. En los términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumente los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

En consecuencia, si el trabajador retirado solicita se le incremente su pensión en la misma proporción en que se aumentaron los sueldos de los trabajadores en activo, de acuerdo con el último puesto que tuvo, debe dicho Instituto elevar la cuantía de la pensión del solicitante en la proporción en que se hayan aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo en estricta aplicación de lo dispuesto en el precepto aludido.

Esta Jurisprudencia es de aplicación obligatoria en todas las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

De lo anterior podemos concluir que el artículo 57 en vigor hasta el 4 de enero de 1993 obligaba al Instituto prácticamente a otorgar a los pensionados, incrementos en los mismos términos y condiciones en que se concedían a los trabajadores en activo, esto es lo que se conoce como pensión dinámica.

Si bien es cierto que dicho párrafo del artículo mencionado se modificó e impuso que los incrementos a los trabajadores retirados fueran en base al porcentaje en que se aumentara el salario mínimo general en el Distrito Federal, lo que trae como consecuencia desterrar la idea que dicha pensión es dinámica, es decir que el pensionista debe de ganar la misma cantidad en dinero que el trabajador en activo.

Siendo inconcuso, que los conceptos integradores de la cuantía básica siguen siendo los mismos al no haberse modificado el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Asimismo hay que señalar, que tanto para establecer el monto de la cuota diaria de la pensión, así como otorgar los incrementos, no se debió concatenar estas acciones con los trabajadores en activo, sino por el contrario establecerlas tomando en cuenta la cantidad cotizable, ya que es de entenderse aún y cuando se maneje como concepto de seguridad social es menester recordar que se tratan de seguros los cuales para su pago deben de contar con un fondo de pensiones y un padrón de asegurados que se originan en las relaciones laborales de los trabajadores y las dependencias públicas en las que laboran.

De conformidad con el artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del ISSSTE, vigente hasta el 4 de enero de 1993, es claro al precisar la forma en que se incrementaban las pensiones, previendo que se aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que se aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo; que no obstante ello, el pensionista pide la nivelación de su cuota pensionaria a la que percibe un trabajador en activo, lo cual es totalmente improcedente (dice el ISSSTE), debido a que el artículo que nos ocupa señala que serán al mismo tiempo y en la misma proporción en que se aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, más nunca así que se nivele a la misma percepción de los trabajadores, razón por la cual manifiesta que es infundada la pretensión del demandante.

Que por otra parte, es ilógico que con la comparación de lo que el pensionista percibe como cuota pensionaria y el sueldo básico de la plaza del trabajador en activo, se pueda advertir la supuesta falta de incremento a que alude, pues el artículo 57 de referencia, dice que se hará el incremento al mismo tiempo y en la misma proporción en que se aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, no así a que se iguale la cuota pensionaria y dicho sueldo.

Lo anterior se constata de lo que dispone el artículo 64 de la Ley de la materia, ya que para determinar el monto correspondiente a las pensiones, se toma en consideración el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año anterior a la fecha de su baja, de donde se desprende que la cuota que inicialmente se le asigno por concepto de pensión, en ningún momento es igual al último sueldo percibido como trabajador en activo, ya que como se dijo, se tomo en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de su baja, y por lo tanto, la pensión otorgada desde la fecha en que se concedió dicho beneficio, nunca fué igual al sueldo de un trabajador en activo.

Los incrementos se deben de hacer en la forma establecida por el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado antes y después de su reforma, o sea hasta el 4 de enero de 1993 el incremento debe hacerse en la misma proporción y en la misma fecha en que se incrementaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo y del 5 de enero de 1993 a la fecha, en el porcentaje de incremento en que se haya incrementado el salario mínimo general en el Distrito Federal, considerando que ambos conceptos o sea "proporción" y "porcentaje" no son sinónimos ni sustitutos uno de otro y el concepto "proporción" significa conforme al Diccionario de la Real Academia y la Interpretación de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación la misma cantidad según se aprecia en la tesis que se transcribe:

MILITARES JUBILADOS, PENSIONES DE LOS, INTERPRETACION DEL ARTICULO 21 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.- El artículo 21 de la Ley del ISSFAM reformado el día 29 de octubre de 1981, dice: "Los haberes de retiro, pensiones y compensaciones se cubrirán con cargo al erario federal. La cuantía de los haberes de retiro y de las pensiones, tal como lo estén percibiendo los beneficiarios, se incrementará en igual proporción en que aumenten los haberes de los militares en activo". pues bien, no es correcto que la expresión "igual proporción" utilizada en la disposición transcrita se interprete como sinónimo de la frase "igual porcentaje", pues además de las diferencias de significación entre las palabras porcentaje y proporción, debe tenerse muy presente que la reforma al referido artículo tuvo el propósito de "tratar de corregir el desequilibrio existente entre las percepciones de los haberes de los militares en activo y de los pensionados retirados", y que, el aumento a las pensiones de los jubilados en el mismo porcentaje de los incrementos otorgados a los militares que se encuentran en activo, en vez de disminuir ese equilibrio económico, lo acrecienta. Por tanto, la equiparación de los términos "proporción" y "porcentaje", no sólo es inadmisibles gramaticalmente, sino que se debe rechazar por cuanto contraria la finalidad que tuvo en cuenta el legislador el reformar el precepto legal en cuestión. Conforme a dicha teleología, en términos ideales, la reforma al artículo 21 de la Ley del ISSFAM, deberá interpretarse en el sentido de que las pensiones de los militares jubilados aumentaran en mayor proporción que los haberes de los militares que están en activo, hasta igualarse ambas percepciones, pues sólo de esa manera se lograría corregir el desequilibrio económico que priva en la actualidad, sin embargo, como en la ley se dijo que los aumentos fueran en la "misma proporción", esto debe interpretarse en el sentido de que cada vez que se decreta un aumento a los sueldos de los militares en activo, esa misma cantidad se les otorgue a los pensionados, puesto que, además de que la palabra proporción significa, entre otras de sus acepciones, tamaño, medida, importancia, con esto se cumplirá gradualmente el propósito del legislador que inspiró dicha norma.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo 1302/90. Josefina Rios Maldonado, 30 de enero de 1991. Unanimidad de votos: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.
Amparo en revisión 2032/89, Gregorio Pedro Garay Jurado y coagraviados. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.
Octava Epoca, Tomo V, Segunda Parte-1, páginas 296-297.
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 8a Epoca, Tomo VII abril de 1991. Página: 201. Clave: 1,2,A. Tesis:182A.

De la misma manera, el referido artículo 57, vigente a partir del 5 de enero de 1993, en su párrafo tercero determina: "La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto". Analizando el precepto encontramos que el aumento de los pensionados depende del aumento al salario mínimo general para el Distrito Federal, mismo que se reflejará al mismo tiempo en lo que percibe el jubilado no antes ni después; luego entonces si el aumento al salario mínimo general para el Distrito Federal se dió a partir del 1° de enero de 1997 por ejemplo, también el aumento a las pensiones de los jubilados debió otorgarse en esta misma fecha en cumplimiento a lo dispuesto por este artículo y así sucesivamente.

5.2 NECESIDAD DE UNIFICAR CRITERIOS EN CUANTO A LA INTERPRETACION QUE DEBE DARSE AL INCREMENTO DE LA PENSION DE ACUERDO AL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE HASTA EL 4 DE ENERO DE 1993 Y SU REFORMA A PARTIR DEL 5 DE ENERO DE 1993.

En el mes de enero de 1993, pensionistas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado interpusieron 185 demandas de amparo, reclamando la inconstitucionalidad del artículo 57, párrafo tercero de la ley de la materia, señalando como autoridades responsables, entre otras, al Director General del Instituto, quien en su informe justificado negó el acto reclamado, manifestando que no había realizado ningún acto de aplicación de la ley.

Todos estos amparos se sobreseyeron, por considerar la autoridad judicial que la norma impugnada no causaba perjuicio por su sola vigencia; sino que es necesario un acto posterior de su aplicación por la autoridad para que la afectación se origine.

En el mes de mayo del mismo año, con motivo del aumento, al salario de los maestros en activo, 1361 maestros interpusieron demanda de amparo, reclamando al Director General del Instituto la omisión a incrementar el monto de sus pensiones, estos juicios se sobreseyeron por que los quejosos no demostraron su interés jurídico, al no estar dentro del supuesto establecido por la norma, esto es, no aportaron documento alguno que acreditara su carácter de pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo anterior la Subdirección General Jurídica del Instituto, contemplo los siguientes argumentos jurídicos para obtener sentencias favorables a la reforma del citado precepto legal:

1) Invocaron como causal de improcedencia la establecida en la fracción XII de artículo 73 de la Ley de amparo, que se refiere a actos consentidos por el quejoso, por no haber promovido el juicio de amparo dentro del término de quince días establecido por el artículo 21 de la propia Ley.

Sosteniendo que el perjuicio que se le pueda causar al quejoso con la aplicación de la reforma al párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es en el momento en que se aumente el salario mínimo de los trabajadores, supuesto que se dió el 1º de enero de 1994 cuando entro en vigor la resolución del Consejo de representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Toda vez que es éste el momento en que la autoridad estaba obligada a incrementar las pensiones en estricta observancia del artículo reformado.

2) Finalmente se argumentó para atacar el fondo de los amparos, que la aplicación del párrafo tercero del artículo 57 reformado, no sería retroactivo y violatorio de garantías toda vez que no se afectan de modo alguno los derechos adquiridos por los trabajadores, es decir, los referentes a su pensión, sino que solamente lo relativo sobre los posibles aumentos en la cuantía de sus pensiones, lo cual no constituye un derecho adquirido, sino una simple expectativa de derecho y en ese sentido existe jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y estas últimas circunstancia es esencial.

Lo anterior sería solamente el principio de iniciación de la vigencia del multicitado artículo 57 reformado en su párrafo tercero, en lo referente al amparo, hoy en día se han dado muchos y variados criterios en cuanto a su debida interpretación, primordialmente en los juicios de nulidad ventilados ante el Tribunal Fiscal de la Federación cuya función primordial es la de ser declarativo del derecho, y a continuación se mencionarán las principales interpretaciones:

5.2.1 ISSSTE.

En el presente apartado nos referiremos a que el ISSSTE no ha dado cabal cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 57 vigente hasta el 4 de enero de 1993, ya que puede manifestar el actor que es falso que su cuota pensionaria, desde la fecha de inicio de su pensión se incrementara conforme a lo señalado por dicho dispositivo, pues considera el actor que al realizarse los cálculos respectivos, las autoridades responsables incurren en omisiones y errores.

A criterio del ISSSTE, tales consideraciones son infundadas y falsas ya que la manifestación del supuesto incumplimiento que se aduce en contra de la autoridad es infundado, ya que no acredita los extremos de su pretensión, ya que no exhibe las documentales idóneas para acreditar su dicho.

Por lo que las manifestaciones que hace el actor sobre los aumentos que debieron darse en razón de la plaza o categoría que desempeñara, son infundados al no existir el sustento documental que apoye su afirmación.

Además, el actor considera el sueldo percibido por los trabajadores en activo, sin distinguir el **PORCENTAJE DE INCREMENTOS** que es el que se debe considerar y no la totalidad de dicho sueldo, ya que ello, implicaría una nivelación de su cuota pensionaria a lo que percibe un trabajador en activo, lo cual es totalmente improcedente, ya que dicho numeral se refiere a los aumentos de los pensionados, señalando que será al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, **MAS NO QUE SE NIVELE A LA MISMA PERCEPCION DE TALES TRABAJADORES.**

En este sentido, es ilógico que con la comparación de que el pensionista percibe como cuota pensionaria y el sueldo básico de los trabajadores en activo, se pueda advertir la supuesta falta de incremento, toda vez que el párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, se refiere al incremento señalado, que será al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, más no que se iguale la cuota pensionaria a dicho sueldo.

Esto se constata con lo que dispone el artículo 64 de la Ley del ISSSTE vigente a la fecha en que causó baja el pensionista, ya que para determinar el monto correspondiente a las pensiones se toma en consideración el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de su baja. De donde se desprende que la cuota que inicialmente se le asignó por concepto de pensión en ningún momento es igual al último sueldo percibido como trabajador en activo, ya que como se dijo se tomó en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a su baja y por lo tanto la pensión otorgada desde la fecha en que se concedió dicho beneficio pensionario nunca fué igual al sueldo de un trabajador en activo.

En ese orden de ideas, el pago de las diferencias por concepto del supuesto incumplimiento del artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993 y por gratificación anual, se estiman improcedentes, ya que no se contempla al aguinaldo como uno de los elementos para determinar la cuota pensionaria, sirve de apoyo a lo anterior, la tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 82 del Semanario Judicial de la Federación, Época A, Volumen XII que a la letra dice: **"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PENSIONES A LOS. EL AGUINALDO NO DEBE QUEDAR INCLUIDO DENTRO DEL CALCULO DE LA PENSION"**.

5.2.2 PENSIONADOS.

La violación cometida por el ISSSTE consistente en dejar de observar lo que establecía y establece el tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo anterior en virtud de que el Instituto parte de la afirmación de que desde el inicio de la pensión del actor su cuota pensionaria ha recibido el total de los incrementos de conformidad con el citado artículo 57, lo que resulta totalmente falso, ya que al realizar los cálculos respectivos, incurre en evidentes errores y omisiones e incluso en falsedades, al consignar periodos y porcentajes de incremento que supuestamente son los correspondientes al pensionista.

Ahora bien, la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el tercer párrafo del artículo 57, que estuvo en vigor desde el 1° de enero de 1984 hasta el 4 de enero de 1993, aplicable a todos los trabajadores del estado que se jubilaron o pensionaron en esa fecha establecía: "La cuantía de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo."

Por su parte, la citada disposición en su texto vigente a partir del 5 de enero de 1993, dispone que "La cuantía de las pensiones se incrementarán conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto"

De lo que dicen estas disposiciones se advierte que los elementos esenciales para determinar los montos en que deben incrementarse las cuantías de las pensiones, hasta el 4 de enero de 1993, los constituían los elementos que se dieron a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, a partir del 5 del mismo mes y año, los incrementos porcentuales al salario mínimo general para el Distrito Federal.

Ahora bien, para demostrar la violación cometida por el Instituto demandado, al dejar de observar lo ordenado por el tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del ISSSTE, se debe de exhibir como prueba la constancia de Evolución Salarial expedida por la Secretaría de Educación Pública, en la que se consignan los incrementos salariales de la plaza en que se jubiló el pensionado y de la que claramente se desprenden todos los porcentajes de aumento que debieron aplicarse a su cuota diaria de pensión.

Si a la cuota pensionaria se le aplican los porcentajes correspondientes a los aumentos que se dieron en cada uno de los períodos a los sueldos básicos de los trabajadores en activo que ocuparon la misma plaza en la que causó baja el pensionista, es decir desde la fecha de inicio de su pensión (hasta antes de 1993), hasta el 4 de enero de 1993, según la citada constancia de Evolución Salarial y a partir del 5 de enero de 1993 a la cuota incrementada, se le aplican los porcentajes de aumento al salario mínimo general para el Distrito Federal, tal y como lo prevé el multicitado artículo 57 de la Ley del ISSSTE, como se puede acreditar con una copia de la relación de salarios mínimos expedida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, en la que constan los porcentajes de aumento que se dieron al salario mínimo general para el Distrito Federal.

Con las operaciones anteriores, se puede un jubilado cerciorar si una cuota esta debidamente calculada

5.2.3 TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Cuando el acto impugnado se refiere a que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado omite señalar los sueldos y aumentos ocurridos en la plaza con que se jubiló, así como los incrementos al salario mínimo general para el Distrito Federal, limitándose a consignar periodos y porcentajes de aumentos, lo cual se considera infundado debido a que la autoridad demandada, omite dar cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del ISSSTE en sus textos vigentes hasta el 4 de enero de 1993, y a partir del 5 del mismo mes y año, que establecen lo siguiente:

ARTICULO 57.- La cuantía de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

ARTICULO 57.- La cuantía de las pensiones se incrementarán conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

De las disposiciones tantas veces transcritas, se advierte que el legislador estableció como obligación a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la de incrementar las pensiones de los trabajadores al mismo tiempo y en la misma proporción que aumente el sueldo de los trabajadores en activo, y cuando se incremente el salario mínimo para el Distrito Federal, precisando su fecha de otorgamiento y su monto, a efecto de que el particular este en posibilidad de conocer si le fueron otorgados los incrementos a su pensión en el monto, oportunidad y periodicidad que consigna el mandamiento jurídico invocado

Al dejar de aplicar en perjuicio del actor el artículo 57, tercer párrafo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente al momento de jubilarse, y no aumentar su pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que han venido aumentando desde entonces los sueldos básicos de los trabajadores en activo, para la categoría con la que se jubiló, le causa al pensionista una enorme lesión patrimonial, y en consecuencia le priva del derecho de gozar de una cobertura social, creada en beneficio del sector de pensionados y jubilados con cargo a la Institución, no existiendo el más mínimo elemento normativo, para que dicho Instituto deje de cumplir con su Ley.

El incumplimiento por parte de las autoridades, respecto del artículo 57 de la Ley del ISSSTE y en especial de su tercer párrafo, contravienen lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto los criterios sostenidos en la jurisprudencia 292 del Tribunal Fiscal de la Federación, procedente de la Tercera Sala Regional Metropolitana que a la letra dice:

“PENSIONES CIVILES. SU INCREMENTO CON BASE EN EL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE SE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO. En los términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de las pensiones aumentará al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, de acuerdo con el último puesto que tuvo, debe dicho Instituto elevar la cuantía de la pensión del solicitante en la proporción en que se hayan aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en estricta aplicación de lo dispuesto por el precepto aludido”.

"PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES JUBILATORIAS OTORGADAS POR EL ISSSTE SE DEBEN CONSIDERAR COMO COMPENSACIONES QUE FORMAN PARTE DEL SUELDO BASICO, LAS CANTIDADES EXCEDENTES DEL SUELDO PRESUPUESTAL QUE APAREZCAN EN LAS CONSTANCIAS DE PERCEPCIONES E IMPUESTOS RETENIDOS. EXPEDIDOS AL TRABAJADOR EN ACTIVO QUE OCUPE LA PLAZA QUE OCUPÓ EL JUBILADO. Para los efectos del cálculo del incremento de la pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a la que se refiere el artículo 57, en su texto vigente hasta el 4 de enero de 1993, en relación con el artículo 15 de la misma Ley, se deben considerar como compensaciones que forman parte del sueldo básico, las cantidades excedentes del sueldo presupuestal que aparezcan como percepciones del trabajador en activo que ocupe la misma plaza que ocupó el jubilado, en las constancias de percepciones e impuestos retenidos que para efectos del impuesto sobre la renta expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Juicio 5353/92. Actor Gloria Sánchez Hidalgo. Magistrado Instructor: Lic. Manuel Quijano Méndez. Secretaria: Lic. Agustina Herrera Espinosa sentencia de 14 de octubre de 1993. Resuelto por unanimidad de votos.

Por otro lado, es necesario hacer incapié en el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios pensionarios y que a continuación se describe:

1.- El pensionista presenta solicitud de incremento de la cuota diaria de pensión y pago de diferencias presentada ante la Dirección General de este Instituto o a la Subdirección de Prestaciones Económicas, con base en los artículos 15 y 57 párrafo tercero de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 3 de enero de 1993.

2.- A falta de contestación a la solicitud dentro de un plazo de 3 meses, el pensionista ante el Tribunal Fiscal de la Federación la nulidad de la resolución negativa ficta.

3.- La Subdirección de Pensiones en algunos casos da contestación a la solicitud de incremento, misma que puede ser impugnada por el pensionista ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4.- El Tribunal Fiscal de la Federación corre traslado y emplaza a estas autoridades del Instituto para que en el término de 45 días hábiles den contestación a la demanda promovida por el pensionista.

5.- La Subdirección de lo Contencioso, formula la contestación de la demanda.

6.- El Tribunal Fiscal de la Federación corre traslado, a la parte actora de la contestación de la demanda y se le emplaza para que en el término de 20 días hábiles formule la ampliación de la demanda. (únicamente para el caso de que se impugne resolución negativa ficta).

7.- El actor formula su ampliación a la demanda y el Tribunal Fiscal de la Federación corre traslado de la misma a las autoridades demandadas dando un término de 20 días para la contestación de la ampliación de la demanda.

8.- La Subdirección de lo Contencioso da contestación a la ampliación de la demanda.

9.- El Tribunal Fiscal de la Federación concede un plazo de 5 ó 15 días a las partes para formular sus alegatos.

10.- El Tribunal Fiscal de la Federación emite sentencia que puede ser de validez o nulidad.

11.- Si la sentencia es en el sentido de declarar la nulidad de la resolución impugnada, se procede a analizar la misma, para verificar si procede el recurso de revisión o en su caso, se gestione ante la Subdirección de Pensiones, para que ésta emita la resolución correspondiente y dé cumplimiento a la sentencia en un plazo no mayor de 4 meses.

12.- En algunos casos, la Subdirección de Pensiones no da cumplimiento a la sentencia dentro del plazo señalado, por lo que la parte actora promueve recurso de queja ante el mismo Tribunal Fiscal de la Federación a fin de que se obligue a estas autoridades a dar cumplimiento.

13.- Por otro lado, también se dá el supuesto, de que aún cuando se dió cumplimiento a la sentencia dentro del plazo legal, el actor procede a interponer recurso de queja en contra del cumplimiento por defecto en la ejecución de la sentencia.

14.- Una vez admitido el recurso de queja el Tribunal Fiscal de la Federación, emplaza y corre traslado a estas autoridades para que en un término de 5 días se rinda el informe correspondiente.

15.- La Subdirección de lo Contencioso gira oficio a la Subdirección de Pensiones del propio Instituto, para que en caso de que no se haya dado cumplimiento a la sentencia, se cumpla a la brevedad o se remita copia del cumplimiento y su respectiva notificación personal.

16.- En el supuesto de que en el recurso citado se haya interpuesto por defecto en el cumplimiento, la Subdirección de lo Contencioso, solicita a la Subdirección de Pensiones, envíe la documentación en que se basaron para emitir el cumplimiento y así, la Subdirección de lo Contencioso proceda a rendir el informe, en el sentido de ratificar que la resolución cumple con los lineamientos establecidos en la sentencia de nulidad.

17.- Posteriormente el Tribunal Fiscal de la Federación, puede emitir sentencia interlocutoria, ya sea en el sentido de declarar que la resolución que se impugna en el recurso de queja cumple con lo ordenado en la sentencia de nulidad, o de declarar que dicha resolución se deja sin efectos a fin de que se emita una nueva en un plazo de 20 días, por no estar debidamente cumplimentada la sentencia fiscal.

18.- La Subdirección de lo Contencioso gira oficio a la Subdirección de Pensiones a efecto de que se emita dentro del término antes citado la resolución correspondiente, cumpliendo con lo establecido en la sentencia interlocutoria, deberá ser notificada personalmente. De no emitirse la resolución dentro del plazo indicado o estar en desacuerdo con la misma, la parte actora promueve juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito.

5.3 APLICACION DE LOS INCREMENTOS DE LAS PENSIONES AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO A PARTIR DE LA REFORMA DEL 5 DE ENERO DE 1993, DE ACUERDO A LA TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS.

El principio general que se utilizará en este apartado es que la Ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Pero este principio no es considerado como absoluto, y todos los autores admiten que sufre excepciones.

Por lo anterior tenemos dos cuestiones a saber:

- 1.- ¿Qué debe entenderse por aplicación retroactiva de una Ley?;
- 2.- ¿En qué casos debe una Ley aplicarse retroactivamente?

Con mucha frecuencia estas dos cuestiones son mezcladas, pero ante todo se debe plantear el concepto de retroactividad, refiriéndonos a los DERECHOS ADQUIRIDOS.

La noción de derechos adquiridos no permanece inmutable a través de las doctrinas de los autores que hacen de ella el eje en torno al cual giran sus ideas sobre retroactividad.

Nada impide distinguir los derechos, como meras consecuencias normativas de la realización de un supuesto jurídico, del ejercicio de los mismos, que no es ya un derecho sino un hecho.

Mas de aquí no se sigue que las facultades legales de una persona sólo se conviertan en auténticos "DERECHOS ADQUIRIDOS" en virtud del ejercicio. Pues el derecho no se deriva de su ejercicio ni, por consiguiente, puede depender de él. Es posible tener derechos y no ejercitarlos, como lo es también tener obligaciones y no cumplirlas. Hacer depender la existencia de un derecho del hecho real de su ejercicio resulta tan absurdo como pretender derivar del hecho del cumplimiento la existencia de una obligación.

Las normas legales tienen efectos retroactivos cuando se aplican:

a) A los hechos consumados bajo el imperio de una Ley anterior (*facta praeterita*);

b) A situaciones jurídicas en curso, por lo que toca a los efectos realizados ante la iniciación de la vigencia de una nueva Ley (*facta pendentia*).

El problema de la retroactividad se plantea a las consecuencias jurídicas de un hecho realizado bajo el imperio de una ley, cuando, en el momento en que se inicia la vigencia de una nueva norma, tales consecuencias no han acabado de producirse, es decir, la ley antigua debe aplicarse a los efectos realizados hasta la iniciación de la vigencia de la nueva, en tanto que ésta debe regir los posteriores.

En algunas materias, este principio deja de aceptarse. La antigua Ley debe seguir aplicándose a las consecuencias jurídicas de un contrato celebrado bajo su imperio, aun cuando tales consecuencias estén en curso al entrar en vigor una nueva norma.

De la misma manera sucede con el artículo 57, párrafo tercero de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, antes y después de su reforma del 4 de enero de 1993, toda vez que disponía que el incremento a las pensiones debería ser al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo y actualmente dice que las pensiones se incrementarán conforme al Salario Mínimo.

En este caso el problema consiste en determinar el inicio de la vigencia del derecho, si nace al momento de ser trabajador, que ha cotizado desde el momento de su contratación, con derechos y obligaciones adquiridas a lo largo de su trayectoria laboral, o a partir de cumplido el requisito para ser considerado pensionado.

En este sentido puede afirmarse que las consecuencias de derecho existen desde el momento de la realización del supuesto, aún cuando la "realización efectiva" de tales consecuencias dependa de la producción de otros hechos jurídicos. Por ejemplo; tan pronto como el comprador y el vendedor se han puesto de acuerdo sobre la cosa y el precio, el contrato de compra venta se perfecciona y nacen determinados derechos y obligaciones en favor y a cargo de las partes.

La circunstancia de que tales derechos y obligaciones sean respectivamente ejercidas y cumplidas inmediatamente o en fecha posterior, es independiente de la existencia de los mismos. De manera semejante, cuando el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho se hacen depender de la realización de otro hecho jurídico (la llegada de un término, por ejemplo), las consecuencias son anteriores a los hechos del cumplimiento y el ejercicio. Lo que ocurre es que la realización efectiva de aquéllas (cumplimiento de deberes o ejercicio de facultades) se encuentra diferida.

Pero si un hecho o una obligación han nacido bajo el imperio de una Ley o el ejercicio de aquél, o el cumplimiento de ésta pueden prolongarse durante cierto tiempo, o se hayan diferidos de algún modo, la modificación o supresión de tales consecuencias por una Ley posterior es necesariamente retroactiva, ya que modifica o destruye la que existía ya antes de la iniciación de su vigencia.

Los efectos posteriores a la fecha de iniciación de la vigencia de la nueva Ley, si bien ya existían, no se habían realizado; pero entonces habría que responder que la realización de una consecuencia jurídica es un mero hecho, y que lo único que una ley puede modificar o suprimir son los derechos u obligaciones derivadas de la realización de un supuesto jurídico, más no el hecho del ejercicio o del cumplimiento de estas facultades y deberes.

Por otro lado, la tesis de Bonnacase se basa en la distinción entre situaciones jurídicas abstractas y concretas.

"Una Ley es retroactiva, según el autor Francés, cuando modifica o extingue una situación jurídica concreta, no lo es, en cambio, cuando simplemente limita o extingue una situación abstracta, creada por la Ley precedente. Habría pues, que fijar los conceptos de situación jurídica abstracta y situación jurídica concreta."

Por situación jurídica entiende Bonnacase la manera de ser de cada uno relativamente a una regla de derecho o a una situación jurídica.”(36)

Las situaciones jurídicas pueden ser abstractas o concretas. la situación jurídica abstracta es la manera de ser eventual o teórica de cada uno en relación con una Ley determinada. Supongamos que una Ley establece que personas son capaces de heredar.

Relativamente a todas ellas, la ley en cuestión crea una situación jurídica abstracta, en cuanto determina, de modo genérico que requisitos debe concurrir en un sujeto para que se halle en condiciones de ser constituido heredero.

“A diferencia de la abstracta, la situación jurídica concreta es la manera de ser, derivada para cierta persona de un acto o de un hecho jurídico, que pone en juego en su provecho o a su cargo, las reglas de una situación jurídica, e ipso facto, le confiere las ventajas y obligaciones inherentes al funcionamiento de esta institución”. (37)

La transformación de una situación jurídica abstracta en concreta no depende, en todo caso, de la voluntad de los interesados.

(36) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Pac, México. 1989, pág. 387.

(37) Manuel Cruzado, Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México. 1985, pág. 355.

Entran en juego entonces, los conceptos jurídicos de hecho jurídico y consecuencia de derecho, es decir, en función de la idea del pasado, cuando un pensionado es trabajador en activo, sus derechos nacen desde el momento en que es considerado como tal y se encuentra dentro de un hecho jurídico, en donde nacen las facultades y deberes derivados y previstos por la norma .

Si por ejemplo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, determina en su artículo 57 párrafo tercero, que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el sueldo básico de los trabajadores en activo hasta la reforma del 4 de enero de 1993, esto causa perjuicio a los trabajadores que hayan adquirido todos sus derechos como tales, hasta antes de la reforma señalada, por consiguiente se atacan los derechos adquiridos.

Como conclusión, es derecho adquirido, cuando ya lo ha declarado así el Estado, o cuando el empleado o funcionario, ha llenado aquellas condiciones, aun cuando no concorra declaratoria completa en el caso individual; entonces el derecho entra, por si mismo, en el patrimonio del jubilado, caracterizándose ya como un derecho patrimonial. Conforme a las teorías sobre retroactividad , que salvo las diferencias de terminología, coinciden todas en las tesis de que son leyes retroactivas, las que lesionan derechos adquiridos, resulta evidente que tales leyes secundarias, sólo pueden aplicarse desconociendo, suprimiendo o reduciendo el derecho de un pensionado, cuando éste no ha obtenido la declaración expresa o individual de su derecho , por parte del Poder Público, a percibir determinada cuota vitalicia, o cuando, como ya se dijo, no habiendo obtenido esta declaratoria, tampoco ha llenado todas esas condiciones, que las leyes fijan para alcanzar la pensión. Cuando se trata del caso en que todavía no existe la Ley que determina la pensión, es evidente que al crearla el Poder Público como un acto de su soberanía, reconoce un derecho particular, el de un jubilado a recibir pensión; ejecuta un acto administrativo soberano, cumple y quiere cumplir; y como persona de derecho privado, ejecuta un acto que produce igualmente la situación de derecho patrimonial, adquirido por el pensionado.

De lo anterior se desprende la violación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a lo establecido por el artículo 14 Constitucional en relación a que se viola la Garantía de IRRETROACTIVIDAD, al no considerar LOS DERECHOS ADQUIRIDOS, cabe señalar las siguientes tesis de jurisprudencia segunda y cuarta, relacionadas con la jurisprudencia número 1654, publicadas en las páginas 2682 a 2684, Segunda Parte, del Apéndice al semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1988, que respectivamente dicen:

“RETROACTIVIDAD.- La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individualmente adquiridos; y según los tratadistas, los derechos que se derivan inmediatamente de un contrato, son derechos adquiridos.”

“RETROACTIVIDAD, TEORIAS SOBRE LA.- Sobre la materia de retroactividad, existen diversidad de teorías, siendo la más frecuente, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas o situaciones abstractas y situaciones concretas, siendo la primera, el mandato de la ley, sin aplicación concreta de la misma. El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho patrimonial de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio; estos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte de justicia, como puede verse en las páginas 226 y 225 del Apéndice del Tomo L del Semanario Judicial de la Federación, al establecer: “que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial”. “la Ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos”. “Al celebrarse un contrato, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva Ley, si no es incurriendo en el vicio de retroactividad, si una obligación ha nacido bajo el imperio de la Ley antigua, subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma Ley le atribuye.”

Amparo en revisión 1981/55. Harinera de Navojoa, S.A., 7 de mayo de 1968. Mayoría de 15 votos. ponente: Ernesto Solís López.

Quinta Epoca:

Tomo LXXI, pág. 3496. Amparo en revisión 6414/41. La Compañía de Puente de Nuevo Laredo, S.A. 3 de marzo de 1942. Unanimidad de 5 votos. Sexta Parte del Apéndice 1917-1965, pág. 301.

Por lo anterior, de acuerdo a la reforma que sufrió el párrafo tercero del artículo 57 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los incrementos y diferencias calculadas de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo reformado hasta el 4 de enero de 1993 y a partir del día 5 de enero del mismo año, atendiendo a la reforma que modificó el mencionado artículo, viola en perjuicio de los pensionados la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 14 Constitucional, así como lo dispuesto en el numeral 57 párrafo tercero de la ley del Instituto vigente hasta el 4 de enero de 1993, al no considerar que al momento de jubilarse una persona hasta antes del año de 1993 adquirió un derecho consistente en el incremento de su pensión "en la misma proporción y al mismo tiempo en que aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo" conforme al referido artículo 57 en su párrafo tercero.

En efecto, atento a la teoría de los derechos adquiridos, una ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido bajo el imperio de una ley anterior; no lo es, si aniquila una facultad legal o una simple expectativa de derecho. Dicho en otros términos, conforme a dicha teoría son derechos adquiridos aquellos que han entrado en el dominio de una persona y, en consecuencia, forman parte de él y no pueden ser arrebatados. Mientras que por expectativa se entiende la simple facultad no actualizada, es decir, la esperanza que se tiene atendiendo a un hecho pasado o un estado actual de cosas, de gozar de un derecho cuando éste nazca.

Así también, como ya se estableció anteriormente, tradicionalmente, por el concepto de derecho adquirido se ha entendido como la diferenciación entre situaciones jurídicas abstractas y concretas. por tanto, una ley es retroactiva cuando modifica o extingue una situación jurídica concreta y no lo es, cuando simplemente limita o extingue una situación abstracta, creada por la ley anterior.

Resulta aplicable a lo anteriormente considerado, el criterio jurisprudencial número P./J. 87/97, publicado en la página 7, Tomo VI, Noviembre de 1997, tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACION CONFORME A LA TEORIA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecida en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2.- El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna forma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3.- Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad, pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede declararse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan."

A mayor abundamiento, debe decirse que de la comparación entre el texto anterior y el actual del párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se aprecia que existen diferencias radicales, consistentes en que en aquél se disponía que "las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo"; en tanto en el último se establece que "La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto", diferencias que evidentemente no benefician a los pensionistas.

Es dable concluir que se transgrede en perjuicio de los pensionistas la garantía de irretroactividad, consagrada en el artículo 14 Constitucional, párrafo primero, al aplicar retroactivamente en su contra la reforma del artículo 57 párrafo tercero de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que entro en vigor el 5 de enero de 1993.

5.4 LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL ARTICULO 57 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DEL ISSSTE.

La situación pensionaria que atienden primordialmente los Institutos de seguridad social, constituye una materia que exige un tratamiento interdisciplinario, ya que su atención debe corresponder a economistas, actuarios, demógrafos, abogados, entre otros, y también la opinión de los propios pensionistas. En efecto, no enfrentar la problemática pensionaria con un criterio integral, corre el riesgo de comprometer la viabilidad de esta prestación económica.

No se pretendió hacer un examen exhaustivo de todos los aspectos relacionados con las pensiones, pero cuando menos sí comentar algunos de sus componentes básicos, a fin de demostrar la conveniencias y desventajas de reformas al párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En un sistema de reparto, que tiene un régimen financiero denominado "de primas escalonadas", es claro que la cuantía de las pensiones debe guardar una relación causal entre los recursos provenientes de las cuotas y aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la fórmula de fijación de las pensiones y los mecanismos para su elevación periódica a fin de mantener el poder adquisitivo original de las mismas. La materia pensionaria debe considerar la situación financiera y, al propio tiempo, debe fijar las normas jurídicas necesarias para establecer los requisitos de elegibilidad, de cálculo y establecimiento de la cuota pensionaria, así como de su elevación periódica en el transcurso de cierto tiempo, entre los aspectos más importantes.

Para avanzar en el mejoramiento del Fondo de Pensiones se debe de contemplar un 2% del total de los recursos del organismo para asignarse al capítulo de pensiones. Este porcentaje, no debe entenderse como un esfuerzo por las restricciones financieras que existen en la actualidad, y sean mayores los recursos a las pensiones.

Otro de los aspectos fundamentales en materia pensionaria, es el de contar con bases claras para normar las actividades de los prestadores de seguridad social, que redunden en beneficios de la propia población derechohabiente a la que sirve.

La reforma del tercer párrafo del artículo 57, tendría precisamente la finalidad de establecer, mediante un enunciado simple y directo, la forma que se ha estimado idónea para lograr el propósito de claridad y concisión, en una disposición jurídica de significativa importancia para el sistema pensionario de los servidores públicos del Estado.

La redacción, debe cumplir con el requisito indispensable de la técnica legislativa que consiste en elaborar un dispositivo normativo que no de lugar a diversas interpretaciones y que por lo tanto facilite su exacto cumplimiento. Puede explicarse que existan limitaciones de carácter económico para elevar la cuantía de las pensiones como todos quisiéramos; pero, no deberían haber excusas para continuar con una norma que ha demostrado que existen dificultades en su aplicación, como consecuencia de su ambigüedad interpretativa.

El artículo 57 en su párrafo tercero, señalaba: "La cuantía de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo."

A partir del 5 de enero de 1993, señala: "La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto."

Resulta inconveniente hacer depender la situación de las pensiones, a lo que dispongan las autoridades correspondientes en relación a la política salarial de los trabajadores activos del Estado, ya que ésta obedece a una multitud de criterios que conforman una política general, que le es ajena al jubilado o pensionista. Por ello, es deseable desvincular los incrementos de las cuantías de las pensiones, de la política salarial y, en cambio, determinar un criterio propio para elevar las pensiones por ministerio de Ley.

Las disposiciones citadas, no precisan una serie de consideraciones que se refieren a los aumentos de los sueldos, tales como niveles en el tabulador salarial, zonas económicas, retabulaciones o corrimientos tabulares, aumentos absolutos o relativos, incrementos sectoriales, aguinaldos, compensaciones, bonos, etc. por lo que es conveniente reglamentar por sí mismo este párrafo tan complejo ya que históricamente han hecho difícil la interpretación y, por lo tanto, la aplicación de la norma.

Para ejemplificar una de tantas situaciones que se pueden dar, basta ejemplificar el caso de los incrementos desiguales, según los niveles salariales del tabulador. Para este ejemplo supongamos tan sólo un incremento del 9% para unos y 6% para otros. Aquí la pregunta obligada sería: ¿Cuál de los incrementos aplicar?; ¿el mayor o el menor, el promedio aritmético o el ponderado?.

Pero esta dificultad se hace aún mayor si se toma en cuenta que el pensionado ya no tiene un nivel o plaza como trabajador en activo y, que además en muchos casos, el jubilado puede haber tenido más de una plaza al tiempo de jubilarse. Bajo esta circunstancia nos podríamos preguntar igualmente, si la aplicación del incremento salarial se calcula mediante el promedio del incremento porcentual de las diversas plazas del pensionado antes de jubilarse, y si debe el resultado igualarse al incremento de la plaza correspondiente al promedio aritmético de los aumentos del tabulador general.

Los casos serían interminables, lo importante es reconocer que con la norma actual y la anterior no se puede resolver las múltiples situaciones pensionarias, porque no se prevén todas las hipótesis.

Además del problema interpretativo, el estado de incertidumbre que genera esta mecánica de incrementos a las cuantías de las pensiones, entre el grupo de pensionados, lo adecuado sería establecer una fórmula distinta y, desde luego, que no de lugar a interpretaciones diversas, contradictorias o incluso, extrajudiciales.

Los requisitos de un nuevo mecanismo para el incremento pensionario, sería el siguiente:

a) Que fuese cierta y conocida a fin de que no diese lugar a interpretaciones equívocas.

b) Que dependa de la política salarial para los trabajadores en activo.

c) Que fuese pública, es decir, que tenga una amplia difusión para que pueda ser conocida por los pensionados.

d) Que corresponda con los tiempos modernos, y que no contemple elementos extraños o ajenos.

e) Que sea análoga a fórmulas ya exploradas, con resultados positivos, en iguales materias.

f) Que sean reguladas por un órgano de control que involucre tanto a los pensionados como al propio Instituto, el cual valore y en su caso determine con sujeción a las leyes aplicables, los incrementos adecuados.

g) Lo más importante, que las cuotas de los pensionados así como las aportaciones de las Dependencias y Entidades, sean destinados al fin para el que fueron creados, "LAS PENSIONES", para lo cual deben publicarse dichos recursos en forma periódica.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La seguridad social ha estado presente en la evolución de los pueblos, para garantizar a los trabajadores el bienestar presente y proporcionar seguridad para el futuro.

SEGUNDA.- La creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, está cimentada en los principios plasmados por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente en el artículo 123 apartado B.

TERCERA.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es una entidad de la Administración Pública Descentralizada, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con personalidad Jurídica y Patrimonio propios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4° y 149 de la Ley que lo rige, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1983 y en vigor a partir del día 1° de enero de 1984.

CUARTA.- Las pensiones que otorga el Estado a sus ex-trabajadores, tienen como finalidad primordial el otorgar periódicamente una cantidad de dinero, suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia.

QUINTA.- La base legal para la determinación del monto de las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es el sueldo básico establecido en el artículo 15 de la Ley de la materia, el cual se integra con los conceptos de sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación, establecidos para cada uno de los trabajadores de acuerdo a sus circunstancias personales por el cargo o comisión que desempeñaron, la anterior determinación no ha sufrido modificación alguna, debiéndose tomar en cuenta los conceptos de sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación al momento de determinar la cuota pensionaria y contemplándose además todos los conceptos que el trabajador haya obtenido con motivo de su trabajo.

SEXTA.- Los trabajadores pensionados hasta antes del 4 de enero de 1993 recibían un incremento en su pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que se incrementaban los sueldos básicos de los trabajadores en activo, conservando el nivel adquisitivo que habían tenido como trabajadores en activo; Con la reforma establecida en el tercer párrafo del artículo 57 a partir del 5 de enero de 1993, la cual se refiere al incremento en la cuantía de las pensiones, señalando que será de acuerdo a los salarios mínimos para el Distrito Federal, se transgreden los derechos adquiridos y se aplica retroactivamente la ley, causando un enorme perjuicio a los pensionados.

SEPTIMA.- Con la reforma del 5 de enero de 1993 al párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, hay una clara violación a lo establecido por el artículo 14 Constitucional en función de que se viola la garantía de irretroactividad, ya que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, afectando con ésto los DERECHOS ADQUIRIDOS de los trabajadores del Estado.

OCTAVA.- A los trabajadores jubilados con anterioridad al 4 de enero de 1993, no se les debe aplicar de ningún modo lo ordenado en la reforma del 5 de enero de 1993, toda vez que se aplica retroactivamente la ley en su perjuicio.

NOVENA.- A los trabajadores que se jubilen bajo la vigencia del párrafo tercero del artículo 57 de La ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 5 de enero de 1993, se les debe calcular debidamente su pensión con todos los incrementos y conceptos que realmente se le pagaron en el último año inmediato anterior a la fecha de su baja.

DECIMA.- Al trabajador que se jubile antes del 5 de enero de 1993, adecuándose con la hipótesis establecida por el legislador en el párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ha adquirido un derecho y por ende no se debe de adoptar el concepto de Salario Mínimo como parámetro de incrementar la cuantía de su pensión como se consigna a partir del 5 de enero de 1993 en el párrafo tercero del citado artículo 57, se debe seguir aplicar el criterio anterior, es decir, se debe de incrementar al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, contemplando además todas las percepciones que obtuvieron los pensionados como trabajadores en activo.

DECIMO PRIMERA.- La Dependencia o Entidad de donde proceda el pensionista deberá señalar en la Hoja Única de Servicios contemplada en el artículo 12 y 23 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como único documento para determinar las cantidades que fueron objeto de cotización, los conceptos de sueldo, sobresueldo y la compensación.

DECIMO SEGUNDA.- Se estima conveniente, que en el caso de que la Dependencia o Entidad omita señalar los conceptos establecidos en el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tenga responsabilidad administrativa y solidaria con el Instituto, toda vez que son las propias Dependencias o Entidades las que tienen conocimiento de las cantidades que pago a sus trabajadores y los conceptos por los que otorgó determinadas prestaciones.

DECIMO TERCERA.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado deberá publicar el cobro de las aportaciones de cada una de las Dependencias o Entidades a que se refiere el artículo 21 de la Ley (17.75% del sueldo básico de cotización), para conocimiento de los pensionados.

DECIMO CUARTA.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una autoridad formalmente administrativa, por sus características estructurales como organismo descentralizado, pero materialmente fiscal por la determinación y cobro de ingresos fiscales, es decir, cuotas de los trabajadores y aportaciones de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal.

DECIMO QUINTA.- La autoridad competente para conocer las controversias que se susciten entre los pensionados y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por el incremento de las pensiones, de acuerdo al contenido del párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es el Tribunal Fiscal de la Federación, por la calidad materialmente fiscal del Instituto, de acuerdo al origen de sus recursos financieros.

DECIMO SEXTA.- Los pensionistas pueden acudir al Tribunal Fiscal de la Federación en demanda de la nulidad de la resolución que emita el Instituto, acerca del incremento de pensión que previamente debe solicitarse, dicha demanda debe de abocarse a dos situaciones:

a) Que efectivamente el Instituto haya emitido una respuesta con carácter de resolución a la petición del pensionista y éste se inconforme.

b) Que transcurridos más de 3 meses a partir de la solicitud, el Instituto no haya producido resolución sobre el particular, en cuyo caso surge la Negativa Ficta, de conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, es decir, la omisión se considera como una resolución negativa ficta.

DECIMO SEPTIMA.- El Tribunal Fiscal de la Federación debe homologar los criterios de aplicación del párrafo tercero del artículo 57 entre todas las Salas Regionales a fin de fomentar el cumplimiento exacto de las sentencias por parte de las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a efecto de evitar demoras innecesarias y gestiones excesivas por parte de los pensionistas, se considere con mayor detenimiento la fundamentación y motivación de las sentencias que el Tribunal Fiscal dicte cuando se trate de actos emitidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado susceptibles de afectar la esfera jurídica de los pensionistas.

DECIMO OCTAVA.- Las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación pueden tener los siguientes efectos:

a) Declarar la nulidad lisa y llana, por falta de motivación y fundamentación, para el efecto de que el Instituto emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada.

b) Declarar la nulidad para el efecto de que se aumente la pensión, tomando en consideración los incrementos que tuvo la plaza con que se jubiló el actor.

c) Declarar la nulidad, para el efecto de que se incremente la pensión del jubilado y se le cubran las diferencias, resultantes de los aumentos habidos a la plaza en que se jubiló el actor.

Haciendo la aclaración de que el Tribunal Fiscal de la Federación en las sentencias que dicte, debe ser declarativo e Impositivo y no solamente declarativo.

DECIMO NOVENA.- Por último es necesario mencionar que las condiciones económicas de los pensionados, que fueron trabajadores al servicio del Estado, son pésimas, debido fundamentalmente a una deficiente administración de las cuotas y aportaciones y hasta que los recursos se administren de manera adecuada, no podemos hablar de seguridad social.

BIBLIOGRAFIA.

DOCTRINA.

1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo, 11a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1993.

2.- ARGANARAS, Manuel J. Tratado de lo contencioso administrativo, Tipográfica Editora, Buenos Aires Argentina 1955.

3.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho mexicano de los seguros sociales, Editorial Harta. México 1987

- 4.- CRUZADO, Manuel. Elementos de derecho administrativo. Antigua librería de Eduardo Murguía México 1985.
- 5.- DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Editorial Porrúa S.A. Quinta Edición, México 1989.
- 6.- DELGADO MOYA, Rubén. El derecho social del presente. Editorial Porrúa S.A. Primera Edición, México 1977.
- 7- DIEZ, Manuel. Manual de derecho administrativo. Tomo II. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires Argentina 1981.
- 8- DROMI, José Alberto. Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública. Editorial Temis. Bogota Colombia 1980.
- 9- GARRIDO FALLA, Fernando. Las tres crisis del derecho público subjetivo, en estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación. Volumen I. Derecho Administrativo Sevilla España 1985.
- 10.- GERMAN PARRA, Manuel. Historia del movimiento sindical de los trabajadores del estado. Editado por la Federación Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado. México 1973.

11.- GINER DE LOS RIOS, Francisco. Estudios Jurídicos y Políticos. Editorial Tecnos, Madrid. 1987.

12.- GORDILLO, Agustín, El acto administrativo. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina 1969.

13.- GORDILLO, Agustín. Introducción al derecho administrativo. Segunda Edición Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina 1984.

14.- GORDILLO, Agustín Teoría general del derecho administrativo. Instituto de estudios de administración local. Editorial PAC. Madrid 1984.

15.- JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. Los regímenes políticos contemporáneos. Editorial Tecnos. Madrid 1968.

16.- PORRUA PEREZ, Francisco. Doctrina política de las garantías individuales. Editorial Porrúa S.A. México 1961.

17.- RUIZ MASSIEU, José Francisco. Wilfrido Lozana. Nueva administración pública federal. segunda edición. Editorial Trenos. México 1978.

18.- SANCHEZ AGESTA, Luis. Teoría y realidad en el conocimiento político. Editorial Granda. Universidad de Granada 1944.

19.- TENA SUCK, Rafael. Hugo Italo Derecho de la seguridad social. Editorial PAC. Segunda Edición. México 1990.

20.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho administrativo del trabajo. Tomo II, Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición, México 1979.

21.- ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1982.

LEGISLACION.

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 122a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998, Promulgada el día 5 de febrero de 1917.

2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 175 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970.

3.- LEY DE AMPARO. Editorial Delma S.A. de C.V. México 1998.

4.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 34 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

5.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. 34 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

6.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Legislación Fiscal Tomo I, Servicio de Administración Tributaria S.H.C.P. México 1999. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

7.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Legislación Fiscal Tomo I, Servicio de Administración Tributaria S.H.C.P. México 1999. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

8.- LEY FEDERAL DE AGUAS. 21 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998.

9.- LEY FORESTAL. 18 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998.

10.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. 34 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

11.- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMUDOR. 25 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

12.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION. 21 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997.

13.- LEY DE INVERSION EXTRANJERA. 34 Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998.

14.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 37 Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

15. ESTATUTO ORGANICO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 37 Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1988.

16.- REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 37 Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1988.

17.- REGLAMENTO FINANCIERO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 37 Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1985.

18.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1925.

19.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1946.

20.- LEY DE PENSIONES CIVILES. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

21.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959.

22.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (VIGENTE). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

JURISPRUDENCIAS.

1.- **"INTERES SIMPLE, NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR"**.- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el informe de 1972, pág. 342

2.- **"NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICION, SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"**.- Tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. VI, 4º, 2A, Semanario Judicial de la Federación. Marzo de 1996, Novena Epoca, Tomo III, Pág 975.

Amparo Directo 573/94.- Cafés Alpe, S.A. de C.V.- 5 de diciembre de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente Juan Manuel Martínez Martínez.- Secretario Mario Oscar Lugo Ramirez

3.- "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION".- Segundo tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Amparo 194/98. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1998, Unanimidad de votos, Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión Fiscal 103/88 Instituto Mexicano del Seguro Social, 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnolde Najera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 35/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnolde Najera Virgen. Secretario: Enrique Crispin Campos Ramirez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramirez Moguel Gonzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo Directo 7/96 Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente Maria Eugenia Estela Martínez Cardel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, marzo de 1996, tesis VI.20 J/43, pág. 769.

4.- "ACTO DE AUTORIDAD".- Revisión N° 2995/86.- Resuelta en sesión de 4 de septiembre de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Maria del Carmen Cano Palomera.

RTFF, 3ª Epoca, año III, N° 33, septiembre 1990, Pág. 21.

5.- "NEGATIVA TACITA".- Revisión 778/84.- Resuelta en sesión de 30 de Noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria.- Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Revisión 1192/84.- Resuelta en sesión de 30 de Noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria.- Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Revisión 876/84.- Resuelta en sesión de 31 de enero de 1985, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

RTFF, 2ª Epoca, Año VI, Nº 62, febrero de 1985, pág. 605.

6.- **"NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS"**. Contradicción de Tesis Nº 76/97. emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente y Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

7.- **"NEGATIVA FICTA. ES INOPERANTE CUANDO EL ASUNTO ESTA VINCULADO CON EL INCREMENTO DE UNA PENSION JUBILATORIA OTORGADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO"**.- QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO IV. 5o. J/1.

Amparo directo 211/97.- Olga Treviño Herrera.- 7 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretario: José M. Quintanilla Vega.

Amparo directo 274/97.- Ariel Omar Godínez Vielma.- 7 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretario: José M. Quintanilla Vega.

Amparo directo 179/97.- Florentino Gauna Gauna.- 14 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: María Eliza Zúñiga Alcalá.- Secretaria: Catalina Angel Martínez.

Amparo directo 261/97.- María del Socorro Meléndez Martínez.- 14 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretario: Julio César Franco Avalos.

Amparo directo 336/97.- Antonio Herrera Hernández.- 21 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guadalupe Méndez Hernández.- Secretaria: Luisa Angélica Martínez Marín.

8.- "NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA UNICAMENTE CON RELACION A PETICIONES NO CONTESTADAS DE AUTORIDADES FISCALES".- PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. i. 1º. A. J/3

Amparo en revisión 1911/90.- Salvador Hinojosa Terrazas.- 10 de octubre de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Luis María Aguilar Morales.- Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 1871/97.- Myrna Alicia Esperón Lizárraga.- 18 de junio de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan.- Secretaria Oliva Escudero Conireras.

Amparo Directo 2271/97.- Ubaldo Jiménez Jiménez.- 9 de julio de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Reza Saldaña.- Secretaria: Leticia Guzman Miranda.

Amparo Directo 2701/97.- Alicia Banuet Pérez.- 9 de julio de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: José Fernando Suárez Correa.-Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.

Amparo Directo 2621/97.- Elfego Uribe Ruiz.- 8 de agosto de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pablo Domínguez Peregrina.- Secretaria: Leticia Guzman Miranda.

9.- "NEGATIVA FICTA, SOLO OPERA RESPECTO DE AUTORIDADES FISCALES (ARTICULO 37 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION)".-SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión Fiscal 19/95. Subdirector General Jurídico 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, Novena Epoca, Tomo I, junio de 1995, Tesis IV.2o.5A, página 482.

10.- "NEGATIVA FICTA, SU OPERACION (I.S.S.S.T.E.)".- SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO 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. Novena Epoca, Tomo I, Junio de 1995, Tesis IV.2o.4 A, página 482.

11.- "NEGATIVA FICTA, SE CONFIGURA UNICAMENTE CON RELACION A PETICIONES NO CONTESTADAS DE AUTORIDADES FISCALES".- PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VII-Enero, página 320.

12.- "NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA DE LA (ISSSTE)".- PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO VIII. 1o. J/4.

Revisión fiscal 606/95.- Manuel Nodal Ortega (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). - 15 de febrero de 1996. -Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretaria: Susana García Martínez.

Revisión fiscal 90/96.- Ramón Ostos Valenzuela. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).-28 de febrero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: René Silva de los Santos.- Secretario: Fernando O. Villarreal D.

Revisión fiscal 605/95.- Filiberto Pérez Luna. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).- 28 de febrero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: René Silva de los Santos.- Secretario: Roberto Rodríguez Soto.

Revisión fiscal 88/96.- Celia Grajeda Almeraz. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).- 6 de marzo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra.- Secretario: Francisco J. Rocca Valdez.

Revisión fiscal 60/96.- María Dolores Juárez Acosta. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).- 14 de marzo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

13.- "NEGATIVA FICTA.- DEBE FUNDARSE Y MOTIVARSE EN LA CONTESTACION DE LA DEMANDA Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO".- Revisión No. 836/84.- Resuelta en sesión de 22 de 1985, por mayoría de 6 votos y en 2 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.PRECEDENTES:

Revisión No. 175/84.- Resuelta en sesión de 13 de septiembre de 1984, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepulveda C.

Revisión No. 652/84.- Resuelta en sesión de 24 de 1984, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepulveda C.

RTFF. Año VI, No. 62, febrero de 1985, p.653.

14.- "NEGATIVA FICTA.- CARACTERISTICAS DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS EN SU CONTRA".- Revisión No. 1091/81.- Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1982, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.-

RTFF. Año V, No. 32, agosto de 1982, p. 39.

15.- "NEGATIVA FICTA.- PROCEDE DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CORRESPONDIENTE, CUANDO NO SE AMPLIA LA DEMANDA PARA ARGUMENTAR EN CONTRA DE LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EXPRESADOS EN LA CONTESTACIÓN".- Juicio No. 419/83.- Sentencia de 3 de julio de 1987, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor: Francisco Cárdenas Elisondo.- Secretaria: Lic. Norma A. Sifuentes Guerrero.

RTFF. Año IX, No. 92, Agosto 1987, p. 218.

16.- "PENSIONES CIVILES.- SU INCREMENTO CON BASE EN EL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCION EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BASICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO".- Jurisprudencia 292, cuyo texto fué aprobado el 7 de abril de 1987.

Revisión N° 2006/86.- Resuelta en sesión de 3 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos.

Revisión N° 1989/86.- Resuelta en sesión de 16 de marzo de 1987, por unanimidad de 8 votos.

Revisión N° 750/86.- Resuelta en sesión de 23 de marzo de 1987, por unanimidad de 8 votos.

17.- "EMPLEADOS PUBLICOS. COMPENSACION COMPLEMENTARIA DEL SALARIO. DIFERENCIA ENTRE ESTA Y LA QUE SE PAGA POR SERVICIOS EXTRAORDINARIOS"

Revisión No. 17/86.- Resuelta en sesión de 13 de septiembre de 1984, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepulveda C.

18.- "EMPLEADOS PUBLICOS".- *Revisión fiscal 1589/99.- Manuel Nodal Ortega (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). - 15 de febrero de 1996. -Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretaria: Susana García Martínez.*

19.- "JUBILACION.- COMPENSACION QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA".- *jurisprudencia número 69.*

20.- "PENSIONES CIVILES. SU INCREMENTO CON BASE EN EL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE SE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO". Jurisprudencia 292 procedente de la Tercera Sala Regional Metropolitana.

21.- "SALARIO DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PUBLICOS PRESTACIONES QUE INCLUYE EL".- Amparo en Revisión 7145/63.- Edmundo Ruíz Rivera 4 de diciembre de 1964.- Unanimidad de 4 votos.
Presidente: Pedro Guerrero Martínez.- Sexta Epoca.

22.- "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALARIO DE LOS, INTERPRETACION DE LAS LEYES DE PENSIONES Y DEL ISSSTE, PENSIONES Y JUBILACIONES".- Amparo en revisión 2342/62 José Angel Calderón Calva. 26 de octubre de 1962. 5 votos. Ponente: Octavio Mendoza Gonzalez.
Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 6a. Epoca. Volumen LXIV página: 62 Clave: Tesis:

23.- "JUBILACION, COMPENSACIONES QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA".-
Revisión número 426/78.- Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979 por mayoría de 7 votos contra uno.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Filiberto Méndez Gutiérrez.
Revisión número 892/78.- Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979 por mayoría de 7 votos contra dos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Lic. Carlos G. Ramos Córdova.
Revisión número 1237/78.- Resuelta en sesión de 9 de enero de 1980 por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Filiberto Méndez Gutiérrez.

24.- "MILITARES JUBILADOS, PENSIONES DE LOS, INTERPRETACION DEL ARTICULO 21 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS".- SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo 1302/90. Josefina Rios Maldonado, 30 de enero de 1991. Unanimidad de votos: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo en revisión 2032/89, Gregorio Pedro Garay Jurado y coagraviados. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. ponerle. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Secretario. Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Octava Epoca, Tomo V, Segunda Parte-1, páginas 296-297.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 8a Epoca, Tomo VII abril de 1991. Página: 201. Clave: 1,2,A. Tesis:182A.

25.- "PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES JUBILATORIAS OTORGADAS POR EL ISSSTE SE DEBEN CONSIDERAR COMO COMPENSACIONES QUE FORMAN PARTE DEL SUELDO BASICO, LAS CANTIDADES EXCEDENTES DEL SUELDO PRESUPUESTAL QUE APAREZCAN EN LAS CONSTANCIAS DE PERCEPCIONES E IMPUESTOS RETENIDOS. EXPEDIDOS AL TRABAJADOR EN ACTIVO QUE OCUPE LA PLAZA QUE OCUPÓ EL JUBILADO".- Juicio 5353/92. Actor Gloria Sánchez Hidalgo. Magistrado Instructor: Lic. Manuel Quijano Méndez. Secretaria: Lic. Agustina Herrera Espinosa sentencia de 14 de octubre de 1993. Resuelto por unanimidad de votos. Nota: Quedo firme dicha sentencia por haberse desechado recurso de revisión intentado por el ISSSTE.

26.- "RETROACTIVIDAD".- Revisión No. 2659/94.- Resuelta en sesión de 24 de 1984, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepulveda C.

27.- **"RETROACTIVIDAD, TEORIAS SOBRE LA".**- Amparo en revisión 1981/55. Harinera de Navojoa, S.A., 7 de mayo de 1968. Mayoría de 15 votos. ponente: Ernesto Solís López. Quinta Epoca:

Tomo LXXI, pág. 3496. Amparo en revisión 6414/41. La Compañía de Puente de Nuevo Laredo, S.A. 3 de marzo de 1942. Unanimidad de 5 votos. Sexta Parte del Apéndice 1917-1965, pág. 301.

28.- **"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACION CONFORME A LA TEORIA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA".**- Revisión fiscal 598/98.- María Dolores Juárez Acosta. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).- 14 de marzo de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

ECONOGRAFIA.

1.- CABALLENAS, Ignacio. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Pac. Buenos Aires Argentina.

2.- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 17a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1991.

3.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 3a. Edición Tomo I-O, México 1989.

4.- DICCIONARIO PRACTICO, Sinónimos, antónimos. Editorial Larousse. México, 1995.